

Bogotá, D.C., 31 de octubre de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia, presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR** (en adelante ICBF) por la renuencia en el cumplimiento de los deberes consagrados en los incisos 1, (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, los cuales imponen a las entidades públicas el deber de limitar la publicidad oficial al cumplimiento de su finalidad institucional, y prohíben expresamente su utilización para la promoción de servidores públicos o para la difusión de asuntos ajenos a las funciones que legalmente les corresponden.

I. NORMA CON FUERZA MATERIA DEL LEY INCUMPLIDA

La Ley 1474 de 2011 “*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, publicada en el Diario Oficial 48.128 de 12 de julio, dentro de las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción, fijó en su artículo 10 límites estrictos al uso de la publicidad oficial, con el fin de asegurar que los recursos públicos destinados a divulgación institucional se orienten al cumplimiento de las finalidades legales de cada entidad y a garantizar el derecho ciudadano a la información (anexo 2):

“LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (...)

“ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012>

PARÁGRAFO 2o. *Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.*

PARÁGRAFO 3o. *Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo”. -subrayado fuera del texto-*

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

El **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR** identificado con NIT. 899999.239-2. representado por **ASTRID ELIANA CÁCERES CÁRDENAS** o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

3.2. Incumplimiento del régimen de publicidad oficial por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

1. El 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, en alocución pública, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS¹.

¹ Presidencia de la República, Alocución del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, [YouTube], 12 de septiembre de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=2ru8no7kKCA>

2. Tras dicho anuncio, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #SeRobaronLaSalud, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación directa con el sector salud².

3. Entre las entidades se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, un establecimiento público descentralizado, cuya función es *“propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos”*³

4. El 12 de septiembre, el ICBF publicó en su cuenta oficial de X (antes Twitter), información sobre el caso de la Nueva EPS, con referencia a los pronunciamientos sobre el tema por parte del presidente de la República:



² Pablo Manrique, *“Las redes del gobierno como bodega de Petro: así se movieron 77 cuentas oficiales”*, La Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-redes-del-gobierno-como-bodega-de-petro-asi-se-movieron-77-cuentas-oficiales/> (anexo 3)

³ Artículo 20 de la Ley 7 de 1979 modificado por el artículo 124 del Decreto 1471 de 1990.

⁴ @ICBFColombia, 12 de septiembre de 2025, 7:54pm, <https://x.com/ICBFColombia/status/1966666820892389450>.

⁵ @ICBFColombia, 12 de septiembre de 2025, 8:01pm, <https://x.com/ICBFColombia/status/1966668400911884288>.

5. El 13 de septiembre, la entidad volvió a publicar a través de su cuenta oficial información sobre los pronunciamientos por parte del jefe de Estado frente a la Nueva EPS. Sus publicaciones estuvieron acompañadas de piezas publicitarias que destacaba lo denunciado por el presidente:



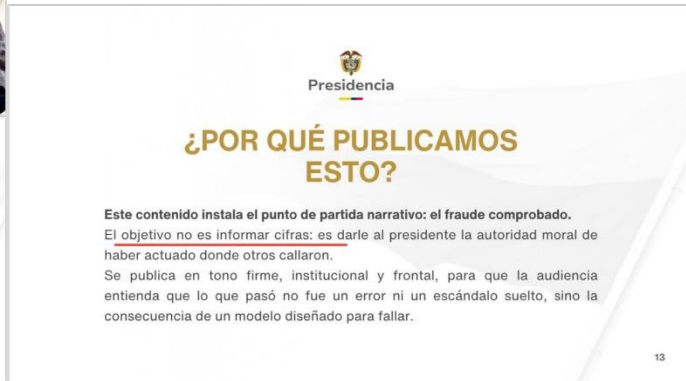
6. El 14 de septiembre, nuevamente, la entidad publicó en su cuenta oficial piezas gráficas y mensajes exaltando la gestión del gobierno nacional⁸:

⁶ @ICBFColombia, 13 de septiembre de 2025, 8:15am, <https://x.com/ICBFColombia/status/1966853118982840520>
⁷ @ICBFColombia, 13 de septiembre de 2025, 1:23pm, <https://x.com/ICBFColombia/status/1966930667435913639>
⁸ @ICBFColombia, 14 de septiembre de 2025, 8:29am, <https://x.com/ICBFColombia/status/1967219117024506291>



7. Según revelaciones periodísticas, estas comunicaciones harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno nacional, orientada a *“visibilizar el colapso del modelo EPS, legitimar la intervención estatal, y posicionar al Presidente como líder que actúa desde la verdad, la justicia y la soberanía”*.

⁹ @Danielbricen, 15 de septiembre de 2025, 4:59pm, <https://x.com/danielbricen/status/1967709785480106230?s=46>



8. El 23 de octubre, el ICBF volvió a publicar información ajena a su objeto misional con ocasión de la convocatoria realizada por el presidente a la movilización “*por la soberanía y la dignidad de nuestro país*” con la etiqueta #E124ALaPlaza¹⁰:



¹⁰ @ICBFColombia, 23 de octubre de 2025, 8:00 p.m.
<https://x.com/ICBFColombia/status/1981526055425810750>

9. Nuevamente, el 24 de octubre la entidad publicó “*la dignidad de Colombia se defiende en las calles. Hoy 24 de octubre marchemos juntos por la paz, la soberanía y la democracia*”, junto con la etiqueta #El24ALaPlaza¹¹:



11. Las publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (@ICBFColombia) constituyen publicidad oficial, en la medida en que corresponden a comunicaciones institucionales dirigidas a la ciudadanía. Conforme al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, la publicidad oficial comprende toda forma de comunicación o divulgación institucional dirigida al público, con el fin de dar a conocer servicios, planes, programas, proyectos o campañas relacionados con las funciones y competencias de la entidad.

12. El contenido difundido no se ajusta al objeto misional del ICBF, y corresponde a mensajes de carácter gubernamental ajenos a las finalidades y funciones propias de la entidad, en los que se incluye la promoción de servidores públicos como el presidente de la República, lo cual se encuentra prohibido por los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

¹¹@ICBFColombia, 24 de octubre de 2025, 7:00 a.m.
<https://x.com/ICBFColombia/status/1981692157313401140>

13. Por lo anterior, FEDe. Colombia radicó petición de información en los siguientes términos (anexo 11):

“II. SOLICITUDES

Por lo anterior, se solicita a la entidad:

1. Indique si funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar participaron en la reunión realizada en la Presidencia de la República, convocada por esta u otra entidad del Gobierno nacional en la que se trataron asuntos relacionados con la estrategia de comunicación gubernamental. Al respecto, precise:

- *La fecha, hora y lugar de la reunión.*
- *La entidad o dependencia convocante y los temas tratados.*
- *El nombre, cargo y funciones de los asistentes por parte del ICBF.*
- *Si existió acta, resumen, comunicación posterior o cualquier instrucción escrita o verbal sobre la orden impartida. En caso afirmativo suministre copia de los documentos.*

2. Informe el mecanismo a través del cual se coordinan las instrucciones o recomendaciones impartidas en materia de divulgación de información oficial, indicando si se utilizan chats de coordinadores de comunicaciones, grupos de mensajería, correos electrónicos, circulares, reuniones periódicas o instrucciones verbales u otros. Aporte copia de los mensajes, comunicaciones, circulares, oficios o piezas recibidas por la entidad con ese propósito.

3. En relación con la campaña realizada alrededor del caso de la Nueva EPS a partir de la alocución presidencial el pasado 12 de septiembre, indique:

- *El medio a través del cual llegaron las piezas comunicacionales a la entidad (chat, correo electrónico, circular, instrucción directa u otro).*
- *El nombre, cargo y entidad de origen de la persona o dependencia que remitió dichas piezas.*
- *El nombre, cargo y funciones de la persona o área del ICBF que las recibió y ejecutó su publicación.*
- *La ruta administrativa o procedimiento interno seguido para su aprobación y difusión, indicando si existió algún acto administrativo, instrucción interna o aval de un superior jerárquico.*

4. Informe el nombre, cargo y funciones de los responsables del área de comunicaciones del ICBF, especificando sus roles frente a la definición, diseño y difusión de contenidos institucionales.

5. Indique la justificación legal, técnica y presupuestal invocada por el ICBF para difundir campañas o mensajes no relacionados con sus funciones misionales, incluyendo, a título de ejemplo, los vinculados con el caso de la Nueva EPS”.

14. De igual manera, la Fundación elevó solicitud de cumplimiento previa la interposición de una acción de cumplimiento ante la entidad en los siguientes términos (anexo 12):

“III. SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO

Se solicita al ICBF a dar cumplimiento inmediato a los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 en los siguientes términos:

i) Que toda actividad de divulgación adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad misional que le asigna la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su misión legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-, dejando claro que este requerimiento no se limita a la campaña sobre la descertificación ni a un episodio particular, sino que cubija cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con las limitaciones legales de la publicidad oficial.

Esta solicitud se formula como requerimiento previo a la eventual interposición de una acción de cumplimiento, en relación con un deber legal determinado, vigente y atribuido normativamente a la entidad destinataria, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997”.

En su respuesta, el ICBF señaló el alcance de su objeto misional (anexo 13):

“En cumplimiento de su misionalidad y al ser el ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF, articula con las entidades responsables de la garantía de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en el ámbito nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas, conforme a lo previsto en el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006”.

Sobre las publicaciones referidas afirmó que, atendiendo a su misionalidad, se determinó su publicación, *“manifestando su rechazo frente a los inadecuados manejos en la prestación de los servicios de salud dirigidos a niños, niñas y adolescentes en Colombia”.* En esa medida, el ICBF justificó la divulgación de dichos mensajes:

“Las publicaciones se hicieron de acuerdo con el procedimiento administración de Redes Social, el cual tiene como finalidad administrar y gestionar las redes sociales del ICBF para la divulgación de su gestión en el marco de la prevención, protección y promoción de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades contribuyendo al posicionamiento de la imagen institucional ante los diferentes grupos de interés descritos en el plan estratégico de comunicación; así como desempeñar, alineado a los criterios institucionales, un rol activo en el relacionamiento con la ciudadanía”.

Sumado a eso, la entidad sustenta la divulgación de dichos mensajes en los fines esenciales del Estado y en el artículo 44 de la Constitución que establece la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescente. Además, acude al Código de Infancia y Adolescencia para justificar su actuación en el principio de corresponsabilidad, la prevención de amenazas o vulneración y la seguridad de su

restablecimiento de derechos, así como en el derecho a la salud de los menores establecido en el artículo 27 de dicho código.

10. Con lo anterior, se constata la renuencia por parte del ICBF frente al cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 y lo expresamente establecido en cuanto a la finalidad de la publicidad oficial y las prohibiciones en su uso por parte de las entidades del Estado. Los argumentos que señala la entidad no tienen relación con los mensajes publicados y, por tanto, no se encuentran afines a su objeto misional. De igual manera, también desconoce que la norma es clara en establecer que la prohibición aplica, incluso, frente a la publicidad oficial que se realice directamente por las entidades:

“El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no ha hecho uso de sus canales oficiales para la promoción o exaltación de servidores públicos. Las piezas divulgadas se encuentran plenamente enmarcadas en la coordinación y articulación interinstitucional prevista en los artículos 6 y 95 de la Ley 489 de 1998, y su difusión responde exclusivamente a la transmisión de información de interés general y al cumplimiento de los fines misionales de la entidad. Dicho ejercicio es jurídicamente viable y legítimo, en tanto tiene como propósito la difusión de información de interés general, a la cual los ciudadanos tienen pleno derecho de acceder, máxime cuando se trata de asuntos de trascendencia nacional, seguridad nacional, entre otros.

(...)

Por último, en cuanto a la justificación presupuestal vale la pena indicar que no se generó erogación alguna para la difusión de mensajes.

(...)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no acoge su solicitud de retirar las publicaciones señaladas, toda vez que las mismas no vulneran la norma invocada. Cabe precisar que dichas piezas fueron divulgadas de manera orgánica. Es decir, sin generar costo alguno para la Entidad, y su propósito fue informar, a través de las redes sociales institucionales, temas de interés general para la ciudadanía.

En consecuencia, no se evidencia promoción política o personal, ni uso indebido o desviación de recursos públicos, por cuanto la difusión de estas publicaciones se enmarca en el ejercicio legítimo de las funciones misionales y competencias legales del ICBF”.

Los argumentos según los cuales la entidad divulgó mensajes, claramente ajenos a su entidad- para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, no resulta procedente a la luz del contenido de las publicaciones hechas por la entidad, con lo cual se evidencia el incumplimiento del deber previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. Lejos de constituir una eximente o justificación para su inobservancia, dicha declaración pone de manifiesto la renuencia a acatar el régimen de publicidad oficial establecido en el Estatuto Anticorrupción.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.
2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7); de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”¹².

Ahora bien, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 establecen un deber legal, vigente, claro y atribuido normativamente a las entidades públicas del nivel nacional, y en consecuencia a la entidad accionada. Por ello, la presente acción reúne todos los requisitos para su procedencia:

- i) El deber cuyo cumplimiento se exige está consagrado en una norma vigente con fuerza material de ley.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

ii) El mandato es imperativo e inobjetable en cabeza de una autoridad. El artículo 10 prohíbe expresamente el uso de publicidad oficial para la promoción de servidores públicos y exige que la publicidad esté relacionada directamente con las funciones legales de la entidad.

iii) Se prueba la renuencia, toda vez que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fue requerido en su cumplimiento mediante solicitud del 23 de septiembre y en cuya respuesta se ratifica el incumplimiento del deber legal.

iv) La acción de cumplimiento es la única vía judicial posible para que la entidad renuente cumpla con el mandato legal establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En síntesis, el uso de recursos públicos y los argumentos aducidos por parte del ICBF en materia de publicidad oficial en contravía de la prohibición legal y la finalidad expresamente permitida en la ley, confirma la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir que se ajuste a la ley y cese la conducta prohibida.

4.2. Sobre el concepto de publicidad oficial y sus limitaciones legales

El artículo 20 de la Constitución establece el derecho de informar y recibir información veraz e imparcial. En materia de publicidad, este derecho se conecta con el artículo 209 constitucional, que establece que la función administrativa se rige bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Como desarrollo de estos mandatos, la Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción-, reguló el régimen de publicidad estatal, y consagró el deber de que los recursos que las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado se orienten exclusivamente al cumplimiento de su misionalidad:

“[L]a divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado debe buscar la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos”.

En esta misma disposición prohibió de manera expresa:

- i) Utilizar la publicidad oficial o cualquier mecanismo de divulgación de programas oficiales para la promoción de servidores públicos.
- ii) Que las entidades contraten, patrocinen o realicen directamente publicidad oficial que no está relacionada con las funciones que legalmente deben cumplir.

En las discusiones sobre el proyecto que dio lugar a la Ley 1474 de 2011, en la génesis del artículo 10 se encontraba la preocupación por los gastos en publicidad estatal así:

“Hay otro artículo sobre el presupuesto de publicidad, qué se quiere con este nuevo artículo, lo que se busca es que los gastos destinados a publicidad de parte de las entidades públicas no se incrementen o no haya un gasto exagerado previo, por ejemplo, a las diferentes elecciones, entonces siempre se mantendrá un gasto límite para las diferentes entidades (sic)”.

En los debates posteriores se introdujeron modificaciones con el propósito de que en materia de publicidad se tomaran medidas para garantizar la transparencia en la contratación, el respeto por la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos. Con ello, también se buscaba evitar que la publicidad oficial fuese un medio para resaltar el nombre de los gobernantes¹³.

En sentencia C-537 de 2012, la Corte Constitucional resaltó que el trámite legislativo del Estatuto Anticorrupción evidenció una preocupación constante por limitar el gasto público en publicidad oficial, tema abordado en todas las etapas del debate. Aunque el texto sufrió modificaciones posteriores, estas no alteraron su esencia, orientada a garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos como parte de la estrategia general para prevenir la corrupción y optimizar la gestión estatal¹⁴.

Así las cosas, el origen de la prohibición del artículo 10 responde a una preocupación histórica del legislador por evitar que los recursos públicos destinados a la comunicación institucional se conviertan en instrumentos de propaganda política o de promoción personal de los servidores públicos. La publicidad oficial, al ser financiada con dineros del Estado, está sujeta a límites estrictos de necesidad, proporcionalidad y finalidad. No se trata de restringir la comunicación gubernamental, sino de preservar su carácter informativo, impersonal y orientado al servicio público.

En sentencia de 2017, el Consejo de Estado se refirió a la prohibición del artículo 10 de la Ley 1474 de promocionar servidores públicos, esto es “*dar a conocer, incrementar el nivel de aceptación (...) visibilizarlos ante la comunidad en general*”. En este punto, el alto tribunal precisó que el texto de la norma ofrece claridad al señalar que se prohíbe el uso de publicidad para dicho fin o de cualquier otro mecanismo de divulgación. Al respecto:

“El Estatuto Anticorrupción contenido en la Ley 1474 de 2011, si bien consideró legítima la necesidad institucional de informar o publicar los programas y las políticas oficiales bajo parámetros contenidos en su artículo 10, también propendió por disuadir el impulso de los servidores públicos de promocionarse a sí mismos y/o a otros servidores, so pretexto de la publicidad oficial o aprovechando los diferentes medios o mecanismos de información o divulgación que impliquen destinación de recursos públicos.”¹⁵

En la sentencia C-086 de 2025¹⁶, la Corte precisó que el propósito de la publicidad oficial es informar de manera objetiva e imparcial a la ciudadanía a través de distintos medios sobre la gestión estatal, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias y demás actividades relacionadas con las funciones de las entidades públicas, incluyendo publicaciones en medios de comunicación, vallas, volantes o piezas de difusión.

El artículo 3 de la Ley 2345 de 2023 precisó lo que significa “Publicidad Estatal” al definirla como:

¹³ Gaceta del Congreso No. 607 de 2010, citada en sentencia C-537 de 2012

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 258 de 2011, https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2011/gaceta_258.pdf

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P., María Elizabeth García González, Bogotá, 16 de febrero de 2017, radicado: 66001-23-33-002-2015-00293-01 (PI)

¹⁶ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-086_2025.html

“Publicidad Estatal: *Cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y competencias legales.”*

Esta definición legal resulta de especial relevancia, en tanto actualiza el concepto de publicidad estatal y confirma que las obligaciones y prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 se aplican a toda forma de comunicación institucional, incluyendo las piezas, publicaciones y contenidos difundidos a través de redes sociales, portales web y demás canales oficiales de las entidades públicas. En consecuencia, el deber de orientar la publicidad al cumplimiento de las funciones legales -y la correlativa prohibición de destinarla a fines de promoción personal o política- se extiende plenamente a la divulgación de información a través de la red social X (antes Twitter) del ICBF.

La doctrina interamericana sobre libertad de expresión, especialmente la desarrollada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, ha advertido que la publicidad estatal mal regulada o discrecional puede transformarse en una restricción indirecta al derecho a la información y a la libertad de expresión. En el documento *“Principios sobre regulación de la publicidad oficial”*¹⁷, la Relatoría estableció que los Estados deben adoptar leyes claras y precisas que definan el objeto, los criterios de asignación, el contenido permitido, los mecanismos de control y las sanciones aplicables en materia de publicidad oficial, con el fin de evitar su utilización con fines propagandísticos, discriminatorios o de autopromoción política. Estos estándares encuentran correspondencia directa en las dos prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En primer lugar, la prohibición de utilizar la publicidad oficial para la promoción de servidores públicos desarrolla el principio interamericano según el cual la comunicación financiada con recursos públicos no puede emplearse para exaltar la imagen personal de funcionarios ni para inducir adhesión ideológica o electoral, pues ello convierte el gasto público en un instrumento de propaganda incompatible con la neutralidad y la igualdad democrática.

En segundo término, la prohibición de realizar publicidad ajena a las funciones legales de la entidad responde al deber estatal de garantizar que toda comunicación institucional esté vinculada de manera directa con la misión y las competencias de la entidad emisora, conforme a criterios de necesidad, proporcionalidad y finalidad pública. La Relatoría ha señalado que el uso de recursos, personal o infraestructura institucional para difundir mensajes desvinculados del objeto funcional de la entidad constituye una desviación del gasto público y una forma de distorsión comunicativa del poder estatal, que debe ser prevenida mediante controles efectivos de transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anterior, dentro de los principios rectores de publicidad oficial, se encuentra lo relativo a los objetivos legítimos de la publicidad oficial. De manera explícita, la RELE estableció:

“Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan,

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2012

con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad”.

En esa medida, aunado al propósito de utilidad pública de la publicidad oficial, esta debe ser clara, no inducir a error o confusión a los destinatarios sobre los fines de cada campaña, así como tampoco puede convertirse en un instrumento para deslegitimar a sectores de oposición o críticos de los gobiernos¹⁸.

En este sentido, las limitaciones legales que el legislador colombiano incorporó en la Ley 1474 de 2011 no son una excepción aislada, sino la concreción de principios universales de integridad administrativa y de salvaguarda de la libertad de expresión, ampliamente reconocidos en el derecho comparado. Países como España, México, Argentina, Canadá y el Reino Unido han adoptado normas similares que prohíben expresamente el uso de la publicidad oficial con fines partidistas, personales o ajenos a la competencia institucional, y exigen que toda comunicación estatal sea objetiva, imparcial y orientada al interés público.

El respeto a estas limitaciones resulta esencial para preservar la confianza ciudadana en las instituciones y asegurar que la comunicación estatal no se desvíe hacia objetivos personales, partidistas o ajenos a la misión de cada entidad. Desconocer esta restricción no sólo implica el incumplimiento de un deber legal concreto, sino que además pone en riesgo la equidad en la competencia democrática y la transparencia en el ejercicio del poder público.

Por lo anterior, los contenidos que ha difundido el ICBF a través de sus canales oficiales no se ajustan de manera directa a su objeto misional ni a las funciones a su cargo. Esto se refuerza con lo previsto en el “*procedimiento de administración de redes sociales*” que fue remitido por la entidad que establece (anexo 14):

“Administrar y gestionar las redes sociales del ICBF para la divulgación de su gestión en el marco de la prevención, protección y promoción de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades contribuyendo al posicionamiento de la imagen institucional ante los diferentes grupos de interés descritos en el plan estratégico de comunicación; así como realizar, alineado a los criterios institucionales, su correspondiente un rol (sic) en el relacionamiento con los ciudadanos”

(...)

¿Qué publicar?

• Información de interés para las partes interesadas del ICBF (usuarios, estado, colaboradores, proveedores, aliados estratégicos, comunidad, sociedad y peticionarios), sobre los servicios y actividades del Instituto dentro de los atributos planteados por el plan estratégico de comunicación vigente”¹⁹.

Aunque el Instituto de Bienestar Familiar haya tratado de encuadrar dichas publicaciones en la promoción del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, así como en su función de coordinar y realizar campañas de divulgación sobre diversos aspectos relacionados con la protección

¹⁸ RELE, 2012, principio 2, 20-21.

¹⁹ ICBF, “*procedimiento administración de redes sociales*”. 11 de julio de 2024, https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p3.ce_procedimiento_administracion_de_redes_sociales_v7.pdf

al menor de edad y al fortalecimiento de la familia, los mensajes publicados no aluden a dicho propósito ni se puede inferir de estos. En el marco del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, no resulta procedente lo afirmado por la entidad en la respuesta allegada a la Fundación:

“Técnicamente, la difusión de estos mensajes era procedentes ya que en este mensaje se involucran derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes de familias colombianas, en especial el derecho a la salud de la niñez. Tal como se expone en el Plan Estratégico de Comunicaciones del ICBF, la Entidad busca promover una comunicación real, movilizadora y que facilite la inclusión, comprensión y participación de cada audiencia objetivo”.

Contrario a la que afirma la entidad, no resulta proporcional ni ajustado normativamente que se pretenda inscribir lo referido por el presidente de la República frente al caso de la Nueva EPS con el objeto ni con las funciones del ICBF. El hecho de que la institución relacione dicha campaña con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, no solo no se ajusta a lo expresamente difundido por los canales oficiales, sino que instrumentaliza su objeto legal de fortalecer la integración, el desarrollo familiar, y la protección de la infancia y la adolescencia.

Con todo, los mensajes difundidos por el ICBF evidencian un incumplimiento sostenido del deber legal previsto en la norma objeto de cumplimiento, al apartarse de su objeto y de sus funciones generales, e incorporar contenidos de promoción o exaltación de servidores públicos, incluido el presidente de la República. Tales prácticas desconocen de manera directa las prohibiciones expresas contenidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

Aun cuando no se generen erogaciones presupuestales directas, el uso de recursos institucionales - incluido el tiempo de los funcionarios, el personal de comunicaciones, los servicios de diseño y difusión de piezas, los canales oficiales y la imagen institucional del ICBF para divulgar asuntos ajenos a su finalidad constituye un uso indebido de recursos públicos y puede generar detrimento patrimonial. Esto, por cuanto el régimen de publicidad oficial alude a las comunicaciones que se realicen de manera directa por las entidades.

La intervención judicial que aquí se solicita busca garantizar la efectividad material de la finalidad y los límites legales a la publicidad oficial y evitar que su incumplimiento se consolide como una práctica reiterada. El cumplimiento efectivo de esta norma tiene una finalidad correctiva y preventiva de carácter estructural: asegurar que la entidad observe el deber legal de que sus canales institucionales se utilicen exclusivamente para promoción de planes, programas, proyectos, servicios y demás actividades relacionadas de forma directa y exclusiva con su objeto misional, y no para replicar mensajes políticos o de exaltación personal de servidores públicos, cuyo efecto resulta contrario a la moralidad administrativa y la confianza ciudadana.

III. PRETENSIONES

Ordenar al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILAR** a dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos 1 (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en los siguientes términos:

- i) Que toda actividad de publicidad oficial adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden

nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad institucional asignada por la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su objeto legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-.

Este requerimiento no se limita a la campaña sobre la Nueva EPS ni a un episodio particular, sino que cobija cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con el régimen de publicidad oficial.

IV. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevada ante la entidad accionada y su respuesta con número de radicado 202510500000321741, donde se constata que la entidad se ratificó en su incumplimiento (anexo 13).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la autoridad.

V. JURAMENTO

De conformidad con lo establecido en la ley, manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no he acudido ante ningún tribunal administrativo para instaurar acción de cumplimiento con fundamento en los mismos hechos y normas contra la autoridad relacionada en la presente acción.

VI. COMPETENCIA

El tribunal administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

VII. PRUEBAS Y ANEXOS

En el siguiente enlace de Google Drive se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1iTNJXEZmd6w21h2Xnw6_xbdDSIkQokos?usp=sharing

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial 48.128 de 12 de julio de 2011
Anexo No. 3	Nota de la Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025
Anexo No. 4	@ICBFColombia, 12 de septiembre de 2025 (1)
Anexo No. 5	@ICBFColombia, 12 de septiembre de 2025 (2)
Anexo No. 6	@ICBFColombia, 13 de septiembre de 2025 (1)
Anexo No. 7	@ICBFColombia, 13 de septiembre de 2025 (2)
Anexo No. 8	@Danielbricen, 15 de septiembre de 2025_objetivo campaña
Anexo No. 9	@ICBFColombia, 23 de octubre de 2025, 8:00 p.m.
Anexo No. 10	¹ @ICBFColombia, 24 de octubre de 2025, 7:00 a.m.
Anexo No. 11	Derecho de petición dirigido al ICBF
Anexo No. 12	Solicitud de cumplimiento dirigida al ICBF
Anexo No. 13	Respuesta del ICBF
Anexo No. 14	Procedimiento administración de redes sociales, 11 de julio de 2024.

VIII. NOTIFICACIONES

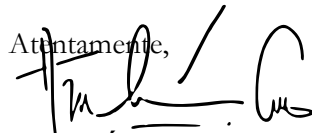
FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

Dirección: Dirección: Av. Carrera 68 # 64C - 75 Bogotá, D.C.
Teléfono: 601 4377630
Correo: notificaciones.judiciales@icbf.gov.co

Atentamente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C. 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTT 901.652-590-1



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Rad: 25000-23-41-000-2025-01787-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01787-01
Demandante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Tema: Revoca decisión. Uso de publicidad oficial para fines ajenos a los relacionados con las funciones de las entidades estatales

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia de 12 de febrero de 2026, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Federación para el Estado de Derecho (en adelante, Fedederecho), por medio de su representante legal, presentó demanda contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en los incisos primero (parcial), tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

2. Como consecuencia del obediencia de las normas invocadas solicitó lo siguiente:

i) Que toda actividad de divulgación adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad misional que le asigna la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su misión legal.



iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-, dejando claro que este requerimiento no se limita a la campaña sobre la descertificación ni a un episodio particular, sino que cubre cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con las limitaciones legales de la publicidad oficial.

2. Hechos

3. En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

4. La parte actora aseguró que, el 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, a través de alocución presidencial, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS.

5. Argumentó que, tras el anuncio, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #SeRobaronLaSalud, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación directa con el sector salud.

6. Entre las entidades se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un establecimiento público descentralizado, cuya función es «propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos». El ICBF publicó en su cuenta oficial de X (antes Twitter) información y piezas alusivas a los pronunciamientos del presidente de la República.

7. Puso de presente que, el 13 de septiembre de 2025, el ICBF posteó, en su cuenta oficial de X (antes Twitter), información sobre la alocución que realizó el presidente hablando de la Nueva EPS, reiterando la publicidad al día siguiente.

8. Señaló que, en la cuenta oficial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el 23 y 24 de octubre de 2025, se volvió a publicar información ajena a su objeto misional con ocasión de la convocatoria realizada por el presidente a la movilización «por la soberanía y la dignidad de nuestro país» con la etiqueta #El24ALaPlaza.

9. Sostuvo que, según información periodística, estas comunicaciones harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno nacional, orientada a «visibilizar el colapso del modelo EPS, legitimar la intervención estatal, y posicionar al Presidente como líder que actúa desde la verdad, la justicia y la soberanía».



10. Afirmó que, las publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (@ICBFColombia) constituyen publicidad oficial. Conforme al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, la publicidad oficial comprende toda forma de comunicación o divulgación institucional dirigida al público, con el fin de dar a conocer servicios, planes, programas, proyectos o campañas relacionados con las funciones y competencias de la entidad.

3. Trámite de la solicitud en primera instancia

11. Mediante providencia del 26 de noviembre de 2025¹, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, admitió la demanda y ordenó la notificación al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4. Contestación de la demanda

4.1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

12. El apoderado de la entidad se opuso a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos.

13. Sostuvo que las actuaciones de la entidad deben examinarse a la luz de la Ley 1474 de 2011, el Decreto 4326 de 2011, el Decreto 1068 de 2015 y demás normas concordantes que regulan las actividades de divulgación institucional, reiterando que no ha existido incumplimiento del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 ni renuencia en los términos de la Ley 393 de 1997.

14. Afirmó que, de acuerdo con la sentencia C-507 de la Corte Constitucional el principio de legalidad del gasto impide cualquier erogación con cargo al tesoro público no prevista en el presupuesto, pero no limita las actuaciones institucionales que no generan desembolso ni comprometen partidas presupuestales.

15. Asimismo, indicó que las publicaciones realizadas se enmarcan en su función como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y en la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, particularmente respecto del derecho fundamental a salud.

16. Como consecuencia, afirmó que la difusión de dichos mensajes respondió a la transmisión de informaciones de interés general, sin promoción o exaltación de servidores públicos, sin erogación adicional de recursos públicos y en desarrollo de los principios de coordinación interinstitucional, por lo cual no procede el retiro de las publicaciones ni la adopción de las medidas solicitadas.

¹ Índice 2 de Samai, del expediente digital del Consejo de Estado



16. Indicó que el ICBF como institución creada para promover y proteger integralmente los derechos de la niñez y la familia, tiene la función de adelantar campañas de divulgación relacionadas con la protección de los menores y la coordinación interinstitucional para la garantía de sus derechos, por lo que las comunicaciones cuestionadas se encuentran alineadas con su objeto misional y con el principio del interés superior del menor.

18. Como consecuencia, concluyó que no existe incumplimiento del régimen de publicidad oficial ni fundamento para la acción de cumplimiento, dado que las publicaciones se realizaron de manera orgánica, sin costos adicionales y con el propósito de informar a la ciudadanía sobre asuntos de interés general vinculados con la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

5. Sentencia de primera instancia

19. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en sentencia del 12 de febrero de 2026², negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, toda vez que encontró que si bien algunas de las publicaciones censuradas pueden referirse a asuntos de coyuntura nacional que, en sentido estricto, no constituyen programas propios de la entidad, no se acreditó que tales comunicaciones hubiesen implicado erogación de recursos públicos destinados a campañas publicitarias, contratación de pautas o desviación presupuestal alguna.

20. Además, sostuvo que, se demostró que las publicaciones se realizaron de manera orgánica a través de redes sociales institucionales, sin generación de gasto público, circunstancia que excluye la afectación del bien jurídico que la norma pretende proteger, esto es, el uso indebido de recursos estatales en materia publicitaria.

21. Concluyó que, no se encuentra probado que las comunicaciones cuestionadas hayan tenido como finalidad la promoción personal de servidores públicos, partidos o candidatos, ni que se hubiera utilizado la publicidad institucional para favorecer intereses electorales o partidistas.

6. La impugnación³

22. La parte actora solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

23. Adujo que el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 no consagra excepción alguna fundada en el interés general, ni habilita a los servidores públicos o a las entidades estatales a difundir, a través de canales institucionales, información oficial ajena al objeto misional de la entidad; por tanto, la sentencia

² Índice 2 de Samai, del expediente digital del Consejo de Estado.

³ La sentencia del 27 de noviembre de 2025 fue notificada el 18 de diciembre de 2025, y el escrito de impugnación fue radicado mediante correo electrónico el 15 de enero de 2026, término que se encuentra oportuno.



de primera instancia incurre en una interpretación contraria a la ley, creando una excepción no prevista por el legislador y despojando la norma de su efecto útil.

24. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda de cumplimiento relativos a que, el objeto misional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las funciones legales que le han sido asignadas no guardan una relación directa, específica ni funcional con las publicaciones difundidas a través de sus canales institucionales.

25. Afirmó que, contrario a lo establecido en el fallo de primera instancia, el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 no se circunscribe solamente a la erogación de recursos, sino que señala la prohibición de que las entidades patrocinen, contraten o realicen directamente publicidad oficial ajena a las funciones que deben cumplir. En esa medida, aun cuando la entidad sostenga que las publicaciones se realizaron de manera orgánica, y el Tribunal aduzca que no se aportó prueba sobre el uso de dineros del Estado, la publicación directa de información a través de los canales de comunicación oficial de la entidad se inscribe en el alcance de la prohibición establecida en el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción, aspecto que tampoco fue considerado en la sentencia.

26. Finalmente, sostuvo que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha incumplido la norma objeto de cumplimiento. A la fecha, las publicaciones cuestionadas permanecen activas en los canales oficiales de la entidad, lo que confirma la actualidad de la inobservancia del deber legal. Adicionalmente, la conducta desplegada por la entidad evidencia una transgresión actual y reiterada de la prohibición y de los deberes establecidos en el Estatuto Anticorrupción. El ICBF persiste en la divulgación de publicidad oficial ajena a sus funciones.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

27. La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada el 12 de febrero de 2026 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo dispuesto en los artículos 150⁴ y 152⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

⁴ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁵ Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.



Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶.

2. Objeto de la decisión

28. Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada Corporación judicial en la sentencia de 12 de febrero de 2026, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

29. Con tal fin, deberá absolverse la siguiente pregunta:

(i) ¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

30. De ser afirmativa la respuesta a la anterior interrogante, deberá determinarse, si se cumplen con los requisitos de procedencia de la acción y, en caso de superarse, determinar si existe en cabeza de la demanda un deber legal que ha sido incumplido.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

31. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

32. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º].

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo,

⁶ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Que no pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º].

33. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o iv], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

34. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

4. La constitución de la renuencia

35. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]».

36. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁷.

37. Esta Corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»⁸.

38. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento, bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano⁹.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

⁹ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación



39. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

40. Al respecto, esta Sección ha señalado que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [¹⁰] (Negrillas fuera de texto).

41. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

42. En el caso concreto se encuentra la solicitud ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del 23 de septiembre de 2025, en la que la parte actora pidió el «cumplimiento de los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, relacionados con el régimen de la publicidad oficial».

43. En el proceso obra constancia de la respuesta otorgada por la entidad¹¹, el 7 de octubre de 2025, en la que sostuvo que las publicaciones realizadas por el ICBF estuvieron dirigidas a informar a la ciudadanía sobre una postura

15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹⁰ [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]

¹¹ Índice 0002 de Samai del Tribunal.



oficial del Estado colombiano y que no constituyen publicidad indebida ni transgreden las disposiciones legales vigentes.

44. Por tanto, la Sala encuentra acreditado el requisito de constitución en renuencia. Como consecuencia, se pasará al estudio de procedencia de este medio de control.

5. Normas que se piden cumplir y procedencia de la acción

45. La Sala reitera que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad; es decir, su objeto es el acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. La demandante invocó como disposiciones incumplidas los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, que no han sido derogados. Es decir, nos encontramos ante una norma vigente y cuyo tenor es el siguiente:

ARTÍCULO 10. *Presupuesto de publicidad.* Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

[...]

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.

46. El inciso primero de tal disposición establece el deber, en cabeza de las entidades públicas tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva autoridad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos en el ejercicio de divulgación de los programas y políticas que realicen por medio de la publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique el uso de dineros del Estado, tal como el manejo de las cuentas oficiales de comunicación como las redes sociales, entre las que se encuentra el uso de redes sociales tales como «X». En efecto, el manejo operativo de las redes sociales implica el uso de recursos públicos, en tanto es necesario destinar un



funcionario o varios para el desarrollo de las labores de publicación y gestión de los contenidos digitales de la entidad.

47. Por su parte, dicha norma establece una prohibición, esto es, un deber de una conducta negativa que consiste en abstenerse de usar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación de la entidad pública, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos. De igual forma, la norma establece un deber, en cabeza de las autoridades estatales, de abstenerse de patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no guarde relación con las funciones que la ley le ha otorgado.

48. Ahora bien, en el escrito inicial la parte demandante estableció como hechos constitutivos del incumplimiento de dicha disposición los siguientes.

49. El 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, a través de alocución presidencial, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS. Posterior a ello, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #SeRobaronLaSalud, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación con el sector salud. El 14 de septiembre, nuevamente, la entidad se refirió al tema. Como prueba de ello, compartió las siguientes capturas de pantalla:





50. Adicionalmente, el 23 y 24 de octubre de 2025, la entidad hizo uso de sus redes para publicar información ajena a su objeto misional con ocasión de la convocatoria realizada por el presidente a la movilización «por la soberanía y la dignidad de nuestro país» con la etiqueta #Ei24ALaPlaza.



51. Al respecto, es pertinente poner de presente que las pruebas aportadas con la demanda no fueron controvertidas por la entidad accionada. Por el contrario, en su escrito de contestación de demanda, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reconoció la veracidad de tales publicaciones y afirmó que, correspondían a una información compartida como parte de una estrategia de comunicación unificada y coordinada por la Secretaría de Prensa y Comunicaciones de la Presidencia de la República, en la que participaron varias entidades públicas.



52. Frente a ello, es necesario establecer si mediante dicho actuar por parte de la autoridad accionada se configuró un incumplimiento al mandato de no hacer consagrado en la norma objeto de esta acción.

53. En primer lugar, es necesario precisar que, contrario a lo argumentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, estas publicaciones corresponden a una actividad de publicidad oficial de la entidad cuya ejecución implicó destinación de recursos públicos, lo que permite que se configure uno de los supuestos de hecho establecidos por la norma. En efecto, si bien no obra documento que soporte la erogación de dineros del erario con destinación específica para la ejecución de estas publicaciones, tal como se indicó con antelación, el funcionamiento de una cuenta oficial de «X» requiere de la designación de una o varias personas encargadas de la labor de manejo operativo de este tipo de redes sociales, lo que implica que la entidad designa parte de sus recursos para que se efectúe dicha función.

54. Ahora bien, dada la configuración del primer supuesto de hecho –uso de publicidad oficial que implique el uso de dineros del Estado– es necesario establecer si mediante dichas publicaciones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar incumplió con el deber de abstenerse de usar tales medios de divulgación con un objetivo distinto al cumplimiento de la finalidad y de las funciones previstas por el ordenamiento para dicha entidad.

55. Con respecto a la prohibición de promoción de servidores públicos y partidos políticos, la Sala descarta la configuración del incumplimiento de este mandato. A pesar de que las piezas publicitarias usan la imagen personal del presidente de la república y comunican algunas iniciativas propias de la política del Gobierno nacional para dar respuesta a los hallazgos de la Contraloría General de la República en el caso de la Nueva EPS, se considera que no se cuenta con el material probatorio suficiente que permita concluir que esta información se divulga con la finalidad exclusiva de promover a un servidor público o a su partido político.

56. De igual forma, la convocatoria a movilizaciones no permite concluir que ello tiene como único objetivo la promoción de la figura del presidente o del partido político al que pertenece, puesto que a pesar de que el Gobierno nacional participó en la divulgación de dichas jornadas, no es posible extraer de dichas piezas publicitarias que aquellas tuvieran lugar con fines exclusivos de exaltar su imagen. Dado que la parte actora no allegó material probatorio adicional al respecto del cual se pueda sustraer la desatención de este deber, se descarta el incumplimiento del mandato en cuestión.

57. A su vez, está acreditado que algunas de las publicaciones efectuadas desde tal cuenta oficial se relacionan exclusivamente con afirmaciones del presidente de la República relacionadas con los hallazgos de la Contraloría. Por tanto, en principio, la finalidad de estas comunicaciones se circunscribe a un ámbito de información sobre el sector salud y la Nueva EPS.



58. Por su parte, las funciones y el objeto misional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están contempladas en la Ley 75 de 1968 y reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7 de 1979 y su Decreto Reglamentario No. 2388 de 1979. De acuerdo con esta normativa, a la entidad le corresponde trabajar por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos.

59. Además, entre sus objetivos estratégicos están¹²:

1. Fortalecer el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes a partir de una oferta que brinde oportunidades, experiencias y escenarios significativos encaminados a profundizar sus capacidades, habilidades, intereses, talentos y vocaciones, contribuya a la construcción de su identidad y de su liderazgo e incidencia en la transformación de sus comunidades y territorios.
2. Fortalecer la atención integral a la primera infancia, con énfasis en el mejoramiento de las condiciones de calidad, oportunidad y pertinencia de la educación inicial, aportando a su universalización y a la consolidación de transiciones armónicas en el sistema educativo bajo un enfoque territorial e intercultural.
3. Afianzar desde una perspectiva intercultural e inclusiva, las capacidades de cuidado y crianza de las familias, reconociéndolas como sujeto colectivo de derechos que en ejercicio de su rol como corresponsables en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes consolidan sus comunidades y territorios como escenarios de protección integral.
4. Implementar acciones interinstitucionales que favorezcan un adecuado estado nutricional en la niñez y aseguren a niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con su momento de vida, la disponibilidad de alimentos, el acceso y consumo de los mismos en la cantidad y las condiciones de calidad e inocuidad necesarias, a partir del reconocimiento de saberes y prácticas alimenticias de las familias, comunidades y territorios.
5. Fortalecer la calidad de la gestión del proceso de restablecimiento de derechos y su oferta, para asegurar la humanización del servicio y la prevalencia de la atención integral de niñas, niños y adolescentes, con base en el reconocimiento de las características individuales, familiares, comunitarias, sociales y culturales.
6. Posicionar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como articulador de la gestión en el orden nacional y territorial que, garantiza condiciones políticas, sociales, éticas, técnicas y financieras para el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y las familias con enfoque territorial, inclusivo y diferencial al servicio de la equidad y la justicia social.
7. Cualificar la capacidad institucional para identificar situaciones, condiciones o características particulares de las niñas, niños y adolescentes que demandan atenciones diferenciales garantizando los apoyos y ajustes para asegurar la inclusión, pertinencia y valoración del acervo cultural dentro del marco de la atención integral.
8. Consolidar una cultura organizacional basada en la calidad del servicio, el conocimiento, la innovación, la toma de decisiones a partir de evidencia, el

¹² <https://www.icbf.gov.co/instituto>



autocuidado, la seguridad y privacidad de la información y la mitigación de los impactos ambientales, fomentando el bienestar, la mejora continua y el trabajo digno de su talento humano.

9. Modernizar la gestión de la entidad a través de la adecuación de la arquitectura institucional, infraestructura tecnológica y el rediseño de sus programas desde una perspectiva territorial, asegurando procesos técnicos y administrativos que soporten su gestión misional y garantizando el uso eficiente y transparente de los recursos.

60. Un estudio comparativo entre las funciones de la entidad accionada y las publicaciones que esta lleva a cabo por medio de su cuenta oficial permite evidenciar que estas no guardan ninguna relación directa con el cumplimiento de su objetivo como Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En efecto, no es posible establecer alguna relación de las funciones legales desarrolladas por el ICBF y la temática abordada en las piezas publicitarias que compartió el 13 y 14 de septiembre y octubre de 2025. En primer lugar, sus competencias no están relacionadas directamente con algún ámbito del sector salud. A su vez, de la imagen relacionada con las jornadas de movilización no es posible extraer alguna relación con las funciones que debe desempeñar la entidad.

61. Con respecto a la finalidad de la publicidad oficial, la Corte Constitucional¹³ ha indicado que esta consiste en la divulgación de la información a través de diferentes medios de comunicación con el fin de dar a conocer bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas y demás actividades relacionadas con las funciones adelantadas por las entidades públicas. La Corte ha establecido que este concepto incluye todas aquellas actividades adelantadas por las entidades estatales con el fin de difundir información a la ciudadanía sobre los planes y programas de gobierno de forma objetiva e imparcial y busca transmitir un mensaje sobre la gestión del Estado mediante el uso de elementos visuales como las tipografías corporativas esenciales para distinguir a una organización desde su identidad propia.

62. Dicha Corte¹⁴ ha establecido que la importancia del control en la difusión de la publicidad estatal está relacionada con la necesidad de evitar inconvenientes sobre la destinación de los recursos públicos e impedir efectos negativos sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Esto, debido a los efectos disuasivos que puede tener esta publicidad en la opinión pública, dado que su distribución arbitraria puede convertirse en un mecanismo de propaganda política usada para influir en los medios de comunicación, fomentar a los gobernantes de turno o condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

63. Ello establece la importancia de que existan normas que, como la invocada por la parte actora, regulen los objetivos legítimos de la publicidad oficial y las asignaciones de recursos permitidas en el uso de estas herramientas, lo que

¹³ Sentencia C-086 de 2025.

¹⁴ *Ibidem*.



impide el ejercicio arbitrario de la divulgación de información con fines, por ejemplo, electorales o partidarios¹⁵.

64. Por su parte, los criterios que establezcan estas normas sobre la distribución de la propaganda oficial cumplen con el objetivo de reducir la discrecionalidad y evitar sospechas de algún favoritismo político que prime sobre el derecho a la información de la ciudadanía. Por tanto, que el legislador establezca, como en el caso de la norma objeto de esta acción de cumplimiento, que los recursos publicitarios deben ser asignados según criterios preestablecidos, claros y transparentes, cumplen con esta finalidad constitucional.

65. Lo expuesto con antelación establece el sustento constitucional de la relación intrínseca que, según el artículo 10 del Decreto 1474 de 2011, debe existir entre la publicidad oficial y el cumplimiento de las funciones de cada una de las entidades estatales. En dicha medida, la Sala considera que la simple alusión a un tema de interés general como son los hallazgos de la Contraloría en la Nueva EPS no puede justificar en cualquier caso el uso de recursos destinados a la publicidad oficial de una entidad en particular para la divulgación de información de un sector que no guarda relación alguna con sus competencias, sus funciones y con la finalidad que aquella autoridad cumple en el Estado.

66. Establecer que el mandato contenido en dicha norma es cumplido por cualquier entidad estatal que divulgue información sobre un tema susceptible de ser catalogado como de interés público, podría llegar a banalizar tal deber prohibitivo y permitiría el uso arbitrario de los recursos destinados a publicidad oficial, para difundir cualquier tipo de información que busque priorizar los intereses del Gobierno de turno.

67. No obstante, la Sala pone de presente que pueden existir situaciones particulares y excepcionales en las que determinadas finalidades superiores del Estado posibiliten el uso de la publicidad oficial por parte de entidades para la divulgación de información que no esté directamente relacionada con el cumplimiento de sus funciones. Estas pueden ser, por ejemplo, situaciones de urgencia que ameriten que todo el aparato estatal se encause en la comunicación de un asunto que requiere de máxima difusión.

68. En el caso en concreto, el ICBF insistió en que la divulgación de las piezas publicitarias en cuestión está amparada por el deber de garantizar el acceso a la información sobre un aspecto que, a su juicio, es de interés general. Por tanto, en principio, cumpliría con una finalidad legítima, amparada por las normas constitucionales. A su vez, esta medida entra en colisión con el mandato establecido por el legislador sobre el adecuado uso de los recursos destinados a la publicidad oficial, en los términos que se han expuestos con antelación.

¹⁵ Ibidem.



69. En tal sentido, es necesario en primer lugar revisar la idoneidad de dicha medida. La Corte Constitucional¹⁶ ha establecido que una actuación de la administración es idónea cuando el medio empleado es adecuado, efectivo y conducente en relación con el fin planteado. En principio, este uso de los medios oficiales de comunicación de la entidad conduce a la finalidad propuesta, la cual consiste en comunicarle a la ciudadanía la situación de descertificación del país. Por tanto, la Sala concluye que cumple con este requisito y procede al examen de la necesidad.

70. La Corte¹⁷ ha sostenido que la necesidad de una medida consiste en que el medio empleado en el caso en concreto es el menos restrictivo de otros principios, por lo que se considera inválido si existe otro con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención del propósito de la autoridad. En el asunto en concreto, la Sala considera que, en la medida en que las piezas publicitarias fueron desplegadas a partir de una estrategia de comunicación empleada por la Administración para dar a conocer esta situación de hallazgos en la Nueva EPS por parte de la Contraloría, se contaba con la posibilidad de difundir esta información exclusivamente mediante los medios oficiales de las entidades cuyas funciones estuvieran relacionadas con dicho sector y, con ello, dar cumplimiento a la finalidad establecida por el legislador en materia de destinación de recursos en publicidad oficial.

71. En efecto, la Administración contó con la posibilidad de usar los medios oficiales de entidades como el Ministerio de Salud y las autoridades adscritas a esta cartera ministerial, lo que hubiera permitido cumplir con la finalidad de que la ciudadanía accediera a dicha información de interés. Por su parte, también se ha podido optar por el uso de los canales oficiales del presidente de la República y de la Presidencia de la República, los cuales cuentan con un amplio margen de difusión a nivel nacional. En virtud de lo anterior, la Sala considera que no se cumple con el requisito de necesidad de la medida, puesto que se contaba con la posibilidad de que la Administración empleara otras medidas para la obtención del propósito previsto. Por tanto, el incumplimiento del mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 del Decreto 1474 de 2011 no era necesario.

72. Ante la existencia de medios que no generaban traumatismo en el cumplimiento de este deber prohibitivo por parte del ICBF, la Sala concluye que el actuar adoptado por la entidad demandada no superó el juicio de proporcionalidad ante el incumplimiento del requisito de necesidad. Por tanto, contrario a lo argumentado por la defensa de la autoridad, no es posible justificar su actuar desde una perspectiva constitucional y, en dicha medida, se concluye que la autoridad ha desatendido el presupuesto normativo objeto de esta acción.

73. Finalmente, la Sala no pasa por alto que el párrafo segundo de la norma objeto de esta acción establece lo siguiente:

¹⁶ Sentencia C-030 del 2020.

¹⁷ Ibidem.



PARÁGRAFO 2. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando **existan motivos de interés público en salud**. (Énfasis de la sala).

74. Al respecto, se considera que el asunto estudiado no está cobijado por la excepción establecida en la disposición en cita, puesto que se trata de una reacción a los hallazgos de la Contraloría en la Nueva EPS que por sí mismos, no son considerados como un motivo de interés público en salud. Así se desprende incluso de las diferentes publicaciones que se pueden encontrar actualmente en las páginas oficiales del ICBF y en las que se corrobora lo dicho por la parte impugnante y que no ha sido negado por la entidad, por el contrario, insiste en que se trata de la divulgación de mensajes oficiales sin gasto público y con contenido informativo¹⁸.

74. Como se ha expuesto, los contenidos divulgados por el ICBF a través de su cuenta institucional en «X» corresponden, de una parte, a afirmaciones hechas por el presidente de la república en su alocución del 12 de septiembre de 2025, sobre los hallazgos de la Contraloría en la Nueva EPS y, de otra parte, buscan convocar a la ciudadanía a una manifestación o movilización pública. Lo anterior no constituye un «motivo de interés público en salud», que es la excepción establecida en la norma.

6. Conclusión

76. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar incumplió el mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 del decreto 1474 de 2011, ante el uso de publicidad oficial con fines ajenos a las competencias y funciones establecidas por el ordenamiento para la entidad.

77. En virtud de lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia proferida el 12 de febrero de 2026, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones y, en su lugar, declarará el incumplimiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de lo establecido en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

78. Como consecuencia, se ordenará al ICBF que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en los incisos 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

¹⁸ Al respecto, ver los fallos del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 5 de febrero de 2026, radicado 25000-23-41-000-2025-01730-01, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia del 19 de febrero de 2026, radicado 25000-23-41-000-2025-01697-01.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Rad: 25000-23-41-000-2025-01787-01

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

F A L L A

PRIMERO: Revocar la sentencia del 12 de febrero de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, de conformidad con los argumentos expuestos en este fallo.

SEGUNDO: Declarar el incumplimiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de lo establecido en los incisos 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

TERCERO: Ordenar al Instituto de Bienestar Familiar que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en los incisos 1 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

CUARTO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>