



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
Magistrado Ponente RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO

Bucaramanga, diez (10) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**DEMANDANTE:** UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS conformada por la COOPERATIVA DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES - COODECON y COOPERATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL - SOINCOOP  
**DEMANDADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 680013333005-2015-00356-01

**TEMA:** Incumplimiento contractual - Derivado de la omisión de la entidad contratante en expedir el registro presupuestal

Decide la Sala el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia calendada el 31 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga.

## I. ANTECEDENTES

### A. LA DEMANDA

Por intermedio de apoderado legalmente constituido, acude a esta jurisdicción, la **UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS** conformada por la **COOPERATIVA DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES -COODECON** y la **COOPERATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL - SOINCOOP**, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR** y el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER**, para que previos los trámites del proceso ordinario se decida sobre las pretensiones que a continuación se resumen:

- Se declare: i) el incumplimiento del contrato de adhesión que hace parte del contrato N° 68262012-617 suscrito entre el DEPARTAMENTO DE SANTANDER, EL ICBF y la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS, ii) la liquidación judicial del contrato N° 68262012-617 y su contrato de adhesión fijando las sumas adeudadas.
- Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene:
  - A pagar por concepto de suministro de alimentos entregado por el operador entre el 15 de octubre y el 7 de noviembre de 2013, para la COOPERATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL - SOINCOOP

la suma de \$203.510.087 y para la COOPERATIVA DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES –COODECON la suma de \$8.877.814.

- A pagar los perjuicios causados a título de i) daño emergente correspondiente a la indexación sobre los dineros dejados de pagar, el valor de los honorarios profesionales contratados para instaurar el presente medio de control y ii) lucro cesante en lo referente a intereses, desde el 07 de marzo de 2014 a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

Como fundamento de las pretensiones formuladas, el apoderado de la parte actora presentó en síntesis los siguientes hechos relevantes:

En el año 2012, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el ICBF con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud y Protección Social establecieron una mesa de transición en la cual se definió un esquema de transferencia para el año 2013 según el cual, el ICBF operaría el Programa de Alimentación Escolar “PAE” hasta el 06 de septiembre de 2013 y a partir del día 09 de septiembre del 2013 el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL se haría cargo de la operación en todo el territorio nacional a través del modelo de operación definido por dicha entidad y con cargo a su presupuesto.

Para garantizar la prestación continua del servicio de alimentación, se acordó que la transferencia sería gradual: el ICBF operaría hasta el 06 de septiembre por medio de operadores contratados desde el 2012 e inicios del 2013 a través de convocatoria pública, contratos directos y convenios interadministrativos. Entre el 09 de septiembre y el 04 de octubre, el ICBF adicionaría los contratos suscritos con sus operadores, con recursos que transfirió el MINISTERIO DE EDUCACIÓN a través del convenio N° 716 de 2013. A partir del 15 de octubre y por 17 días hábiles más, las entidades territoriales ejecutarían el PAR con recursos transferidos por el Ministerio en el marco de los convenios suscritos para tal efecto. Con esos recursos, los entes territoriales podían adherirse a los contratos que tenía el ICBF con sus operadores o adicionar contratos suscritos por ellos mismos. En el año 2014 el PAE sería ejecutado por las entidades territoriales, en el marco del convenio que suscribieron para el efecto con el Ministerio.

Entonces, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el DEPARTAMENTO DE SANTANDER suscribieron el Convenio Interadministrativo N° 543 de 2013, en cuya cláusula novena se estableció que el mismo se pagaría con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal N° 98513 del 21 de marzo de 2013 cuya unidad ejecutora era el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, con recursos de la NACION por concepto de distribución de los recursos financieros a través de transferencias a las entidades territoriales para cofinanciar el programa alimentación escolar de Colombia, por valor de \$146.546.468.139 de los cuales serían utilizados para este convenio \$1.775.149.095.

El día 24 de julio de 2013, el DEPARTAMENTO DE SANTANDER, a través de la Secretaría de Educación, con el fin de continuar con la prestación del servicio a los escolarizados en sus municipios, manifestó su intención de suscribir convenio de adhesión con el ICBF y los operadores que venían prestando el servicio, por la suma atrás enunciada, para atender a 99.413 escolarizados en las modalidades de desayuno, complemento jornada tarde o almuerzo. Una vez aceptada esta propuesta, se suscribió el contrato de adhesión entre el ICBF y el operador UNIÓN TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS (y los otros 4 operadores) y el DEPARTAMENTO DE SANTANDER cuyo objeto era “XXXXX”. Los recursos de este contrato fueron garantizados con el CDP856 del 27 de agosto de 2013.

Una vez suscrito el contrato de adhesión, la UNIÓN TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS continuó suministrando las raciones aprobadas por el ICBF en el contrato inicial hasta la culminación del calendario escolar, en los municipios que conforman el Centro Zonal Socorro, a saber: Chima, Confines, Contratación, Guacamayo, Galán, Guadalupe, Gámbita, Guapotá, Hato, Oiba, Palmas del Socorro, Palmar, Simacota, Socorro y Suaita.

De lo anterior dan cuenta las actas suscritas por la interventoría del contrato, que acreditan el cumplimiento dentro del plazo y a satisfacción del objeto contratado, entre el 15 de octubre y el 07 de noviembre de 2013.

El día 25 de febrero de 2014 el operador hizo entrega a la Secretaría de Educación Departamental de los informes técnicos y financieros del contrato de adhesión para el desembolso de los dineros en cumplimiento de las obligaciones como contratista. El día 31 de marzo de 2014 fueron devueltos dichos documentos en virtud que no fue posible expedir el respectivo registro presupuestal al certificado de disponibilidad presupuestal N° 866 del 27 de agosto de 2013 el cual soporta el contrato de adhesión, imposibilitando así la afectación de algún recurso para solventar su pago.

Por lo anterior, se evidencia el incumplimiento por parte del DEPARTAMENTO DE SANTANDER y el ICBF como contratantes de las obligaciones contenidas en los numerales 1 y 10 de la cláusula octava que refieren a aportar los recursos correspondientes y pactados para que se brinde el complemento alimentario a los escolarizados con las especificidades y modalidades relacionadas en el alcance del contrato y a hacer el registro presupuestal respectivo del contrato de adhesión y su publicación, así como de la cláusula décimo cuarta que refiere a que para la legalización del contrato de adhesión se requería el correspondiente registro presupuestal efectuado por el ente territorial, que debía ser enviado a la Coordinación del grupo jurídico del ICBF regional Santander.

Se solicitó al ICBF y al DEPARTAMENTO DE SANTANDER la liquidación del contrato en forma bilateral, pero a la fecha de presentación de la demanda no se había dado respuesta al mismo.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **ICBF (Fol. 199-206)**

La apoderada de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones invocadas con fundamento en que de conformidad con lo dispuesto en el contrato de adhesión suscrito el 10 de octubre de 2013, los recursos para la ejecución de la misma fueron asignados a cargo del DEPARTAMENTO DE SANTANDER por la suma de \$1.775.149.095 con respaldo en el CDP N° 866 del 27 de agosto de 2013, entidad a cuyo cargo se encontraba la obligación de aportar los recursos correspondientes y pactados en el mencionado contrato, por lo cual el ICBF no adeuda suma alguna de la pretendida por el demandante.

Resalta que al suscribir el contrato de adhesión, el ICBF no se obligó presupuestalmente a cubrir los costos de la operación del PAE toda vez que su función a partir de dicho momento era de seguimiento técnico a la ejecución del mismo, correspondiendo el respaldo financiero del mismo de forma exclusiva al DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Que de acuerdo con la certificación expedida por el supervisor del contrato de aportes N° 68-26-2012-617 la entidad dio

cumplimiento a sus obligaciones que no son de orden presupuestal sino de acompañamiento y articulación de la política pública de seguridad alimentaria.

Señala que de conformidad con la Ley 1176 de 2007 y el artículo 298 de la Constitución Política, el DEPARTAMENTO DE SANTANDER, de acuerdo a su plan de desarrollo aprobado para la vigencia 2012-2015, solicitó la suscripción de convenios de adhesión a los contratos de aportes suscritos y en ejecución adelantados por el ICBF. Entonces, la relación entre el ICBF y el DEPARTAMENTO DE SANTANDER es en virtud de trabajar armónicamente en el cumplimiento del objeto de los contratos N° 68-26-2012-576 y 68-26-2012-577 y el contrato de adhesión, por lo que a su cargo no se encuentra la responsabilidad por la presunta falta de expedición del registro presupuestal.

Así las cosas, concluye que la obligación presupuestal derivada del contrato de adhesión se encuentra en cabeza del DEPARTAMENTO DE SANTANDER tal como lo consagra los numerales 1 y 10 de la cláusula octava y la cláusula décimo cuarta del mismo contrato, por lo que al ICBF no le corresponde realizar reconocimiento de suma alguna a favor del demandante.

#### **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** (Fol. 233-239)

La apoderada de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones invocadas con fundamento en que no existe obligación alguna entre su representada y los demandantes toda vez que no intervino en la suscripción del contrato principal ni el contrato de adhesión aquí reclamados. Sostiene que cumplió con lo que el mandato legal le ordenaba, al igual que realizó una planificación para que la prestación no se suspendiera y se mantuviera la cobertura del PAE.

Expone que para el año 2012, fecha del contrato de adhesión al contrato 68-26-2012-617 suscrito entre el DEPARTAMENTO DE SANTANDER, el ICBF y la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN aún no asumía la operación del programa, situación, que, aunada a que no hace parte de las entidades que suscribieron el contrato mencionado, conlleva a que no posea información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones de cada parte frente al contrato.

En conclusión, indica que el Ministerio no es una de las partes contractuales o garantes dentro del Contrato N° 68-26-2012-617 ni su adhesión, razón de sobra para deducir que no tiene la obligación de asumir el costo de las posibles condenas a que haya lugar.

#### **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** (Fol. 240-254)

La apoderada de la parte demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones invocadas puesto que

Manifiesta que existe falta de legitimación en la causa por activa toda vez que quien otorga el poder en calidad de representante de la cooperativa SOINCOOP no es la misma cooperativa que está descrita en la conformación de la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS como tampoco en el certificado de existencia y representación ni en los documentos suscritos con el DEPARTAMENTO DE SANTANDER. En dichos documentos obra que SOINCOOP se identifica con el NIT 824005145-1 y la aquí demandante se identifica con el NIT 899999001-7

Colorario de lo anterior, sostiene que no se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad pues quien convoca es la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS integrada por SOINCOOP con NIT 899999001-7 y COODECOM

identificada con NIT 900025493-0 por lo que al nunca haberse tenido relación contractual con SOINCOOP identificada con NIT 899999001-7 no puede entenderse agotada la conciliación prejudicial.

En cuanto al fondo del asunto, indica que el documento contentivo del original del contrato no fue entregado al DEPARTAMENTO DE SANTANDER por el ICBF y fue la causa para la no expedición del registro presupuestal. Sostiene que en reiteradas ocasiones se requirió al ICBF para que allegara el contrato original para proceder a la expedición del registro presupuestal sin obtener respuesta alguna a tiempo, por lo que finalmente no se pudo realizar y se devolvieron los dineros a la Nación.

*Que según la normatividad vigente (artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y artículo 23 de la Ley 1150 de 2007) es claro que un contrato sin tener un registro presupuestal, menos aún actas de inicio, no se podía iniciar ejecución de contrato alguno, por cuanto se estaría actuando en contra de la ley. Por lo que el contratista debió verificar que estuviera este requisito, para así proceder a su ejecución, máxime cuando son personas con experiencia en esta materia, como lo probare allegando acta de adjudicación de contrato, por parte del Departamento al que hoy es demandante.*

Por lo tanto, considera que la culpa debe ser compartida, ya que tanto entidad como contratista tuvieron culpa en los hechos alegados en la demanda, de acuerdo con lo sostenido por la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual, cuando el contratista acepte prestar un servicio con pleno conocimiento de que está actuando sin la la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa para pedir que le sea reintegrado lo que ha perdido como causa de la violación de la ley.

## **II. LA SENTENCIA APELADA (Fol. 452-467)**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, mediante la providencia recurrida, decidió acceder parcialmente a las pretensiones invocadas en la demanda en tanto declaró que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER incumplió la obligación de pagarle al demandante el valor correspondiente al contrato de adhesión N° 68-26-2012-617 suscrito entre el ICBF y la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS y por lo tanto, ordenó su liquidación judicial, condenando al ente territorial a pagar la suma de \$213'107.901. Denegó las pretensiones formuladas en contra del ICBF y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, así como las demás que fueron invocadas en la demanda.

Para llegar a tal determinación, sostuvo que a la luz de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 el contrato se encontraba perfeccionado y que la falta del registro presupuestal afecta la viabilidad y legalidad del pago más no da lugar a la declaración de nulidad absoluta del contrato.

Señaló que se encontraron cumplidos por parte del contratista los elementos para que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER procediera a efectuar el pago, esto es, los requisitos de perfeccionamiento, la prueba de ejecución del contrato, las certificaciones de cobertura atendida y el visto bueno del supervisor designado, pero el ente territorial no cumplió con la obligación a su cargo porque no fue posible expedir el registro de disponibilidad presupuestal que soportaba el contrato de adhesión.

En este punto, el A Quo destacó que el registro presupuestal es el mecanismo mediante el cual se afecta la apropiación de manera definitiva, acto que se traduce en el perfeccionamiento del compromiso presupuestal que no es lo mismo que el perfeccionamiento del contrato en tanto el registro se obtiene luego de que el contrato nace a la vida jurídica y no antes, y además, no deviene de un consenso entre las partes.

Concluyó entonces que a pesar de que el registro presupuestal no pudo ser expedido y legalizado pese a que se contaba con la disponibilidad para ello, debido a situaciones de entrega documental entre las partes, dicha falta no impedía el perfeccionamiento y ejecución del contrato, máxime que dicho error no dependía del hoy demandante, por lo que al haberse perfeccionado en debida forma el contrato y al haberse cumplido con las formalidades contractuales y de ejecución, debe procederse a su liquidación y pago.

Frente a la entidad obligada al pago, sostuvo que por virtud de lo consagrado en las cláusulas octava y décimo cuarta del contrato, la entidad obligada al pago es el DEPARTAMENTO DE SANTANDER pues si bien, los recursos fueron girados del MINISTERIO DE EDUCACIÓN al DEPARTAMENTO es responsable la entidad que conforme al clausulado es la que debe responder por la obligación aquí incumplida que entraña es al contrato de adhesión. Por la misma razón, indicó que las demandadas ICBF y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL no son las llamadas a responder pues si bien, hicieron parte del proceso de contratación, no se encontraban obligadas al pago.

Como resarcimiento de los perjuicios causados por el incumplimiento en el pago de las obligaciones dinerarias condenó al pago de intereses moratorios sobre el valor histórico actualizado de la suma impagada, desde el 26 de marzo de 2014 hasta la fecha de la sentencia.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN DEPARTAMENTO DE SANTANDER (Fol. 469-471)**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la parte demandada interpone el recurso de apelación bajo el argumento que de las obligaciones de las entidades nacionales dependía la actuación del ente territorial por cuanto el objeto del Convenio Interadministrativo N° 0543 de 2013 suscrito entre el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el DEPARTAMENTO DE SANTANDER era aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el PAE de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos y estándares anexos al convenio y con los términos y alcance establecidos en el mismo y que sui bien, era obligación del ente territorial adherirse a los contratos para la prestación del PAE que tuviera vigentes el ICBF en la jurisdicción o zona respectiva con el fin de prestar el servicio, las entidades nacionales seguían cumpliendo sus obligaciones inicialmente pactadas con el contratista demandante, tal como se desprende de los numerales 25 a 40 del acápite de consideraciones del contrato de adhesión objeto de la presente controversia.

Sostiene que a través de la Secretaría de Educación Departamental se manifestó la intención de suscribir convenio de adhesión entre el ICBF, el Departamento y los operadores que venían prestando el servicio de alimentación escolar, pero por este hecho no deja de ser el ICBF la entidad que contrató a los demandantes.

En su sentir, no puede el ICBF *“justificar el incumplimiento en el pago a los contratistas demandantes en el hecho de haber suscrito un contrato de adhesión con el Departamento, cuando lo cierto es que dicha entidad no remitió a tiempo*

*los soportes pertinentes a los contratos celebrados entre esta y el contratista para que la entidad territorial procediera a solicitar el registro presupuestal para efectos de pagarle a los demandantes, debiendo devolver los recursos a su propietario que es el Ministerio de Educación Nacional”.*

Entonces, al hacerse imposible por parte de la entidad territorial la verificación del contenido del contrato suscrito entre el ICBF y los demandantes fue imposible expedir el registro presupuestal y por ende, se devolvieron los recursos, de manera que los mismos sí existen y están en poder del MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

#### **PARTE DEMANDANTE (Fol. 472-473)**

La apoderada de la parte demandante manifiesta su inconformidad con el fallo de primera instancia en lo que refiere a la negación en el reconocimiento de daños y perjuicios porque se encuentra acreditado que sus representados tuvieron que contratar los servicios profesionales de abogado para que adelantara la demanda contractual de la referencia, por el actuar omisivo y descuidado del DEPARTAMENTO DE SANTANDER.

Así mismo, impugna la condena en costas que fue impartida por el 1% del valor de las pretensiones y solicita que sean fijadas por un porcentaje del 5% sobre el valor a pagar una vez indexado el valor ordenado a pagar en la sentencia.

#### **IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

Admitido el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado judicial del demandante, se ordenó notificar al Ministerio Público personalmente y a las demás partes por estado (Fol. 489). Cumplido lo anterior, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos dentro de los 10 días siguientes a la notificación del mismo y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo (Fol. 571).

#### **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (Fol. 577-582)**

La parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda en el sentido que el demandante no demostró en forma alguna participación del Ministerio en suscripción del contrato demandado

#### **PARTE DEMANDANTE (Fol. 583)**

La apoderada de la parte demandante solicita se revoque el fallo en el sentido de incluir los perjuicios alegados en el libelo introductorio en lo que refiere al pago de los honorarios pactados para adelantar la presente demanda, que se encuentran debidamente acreditados y que generaron un daño para los contratistas demandantes.

#### **DEPARTAMENTO DE SANTANDER (Fol. 585-589)**

El apoderado de la parte demandada reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación en el sentido que de las obligaciones de las entidades nacionales dependía la actuación del ente territorial, razón por la cual, al no poderse verificar el contenido del contrato suscrito entre el ICBF y los demandantes fue imposible expedir el registro presupuestal y por ende, se devolvieron los recursos al MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

#### **ICBF (Fol. 590-592)**

La apoderada de la parte demandada reitera que la obligación presupuestal del contrato de adhesión y el desembolso de dichos aportes están a cargo del DEPARTAMENTO DE SANTANDER tal como lo consagra el clausulado del contrato de adhesión, por lo que a su representada no se le puede atribuir incumplimiento alguno.

## **I. CONSIDERACIONES**

Concluido el trámite procesal sin que la Sala advierta irregularidad alguna con eficacia para invalidar la actuación cumplida y hallándose estructurados los presupuestos de ley para decidir el fondo de la cuestión, procederá a proferir el fallo que en derecho corresponda.

### **A. Competencia.**

Conforme al artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Juzgados Administrativos de su jurisdicción territorial, razón por la cual procede la Sala a desatar la presente controversia en segunda instancia.

### **B. Problema Jurídico.**

A efectos de dirimir la controversia planteada en el presente asunto y teniendo en cuenta que fueron interpuestos dos recursos de apelación en contra del fallo de primera instancia, en primer lugar, deberá la Sala determinar si existió incumplimiento del contrato de adhesión N° 68-26-2012-617 por parte del DEPARTAMENTO DE SANTANDER al no expedir el registro presupuestal exigido por la ley orgánica del presupuesto y el estatuto de contratación. Para el efecto, se deberá analizar si es requisito para realizar el registro presupuestal que el ICBF allegara al DEPARTAMENTO DE SANTANDER el contrato cuya adhesión se hizo o bastaba únicamente con el contrato de adhesión para que el ente territorial procediera a la expedición del referido registro.

De salir avante este recurso, se procederá a estudiar los argumentos expuestos por la apoderada de la parte demandante tendientes a obtener el reconocimiento del perjuicio material a título de daño emergente por el valor de los honorarios causados por el ejercicio del presente medio de control, así como si resulta procedente aumentar la condena en costas impartida en primera instancia.

### **C. Marco jurídico y análisis del caso concreto**

#### **Del certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal**

El artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996 dispone:

*"Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la*



*autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones. Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones”.*

De lo anterior se sustrae que toda obligación de pago emanada de un contrato en la que se comprometan recursos del presupuesto nacional o de los presupuestos de las entidades territoriales en su caso, requiere para su ejecución, primero, de la previa disponibilidad presupuestal.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que la disponibilidad presupuestal es un requisito para la ejecución del gasto público. En sentencia C-018 de 1996 sostuvo:

*Los objetivos de la disponibilidad son la protección de los recursos públicos para facilitar la realización de los fines estatales, los cuales no se podrían alcanzar si los ordenadores del gasto de las entidades públicas pudieran ejecutar sumas superiores a las disponibles, constituyéndose en una garantía para que los recursos incorporados en los presupuestos sean suficientes para atender los gastos y obligaciones contraídas por el Estado. No sería posible entonces efectuar una correcta ejecución presupuestal si no hay disponibilidad, porque sin ella se ejecutarían partidas por encima de las presupuestadas, en perjuicio de otras que no podrían efectuarse. El objetivo de la norma no es otro que garantizar el pago de la prima técnica a que hace referencia el decreto parcialmente acusado*

Ahora bien, con posterioridad a la celebración del contrato, se requiere que la entidad contratante efectúe el registro presupuestal por el valor de los compromisos asumidos en el contrato, con cargo a la disponibilidad presupuestal.

Por su parte, el H. Consejo de Estado en su tesis vigente, ha sostenido que la disponibilidad y el registro presupuestal son requisitos de legalidad del gasto y no de validez del contrato<sup>1</sup>. Al respecto se ha dicho lo siguiente:

*“En conclusión, la Sala observa que la exigencia de la disponibilidad presupuestal se encuentra establecida por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 en forma previa a la celebración del contrato, pero disposición alguna erige la mencionada disponibilidad como elemento esencial a la existencia jurídica del contrato estatal, ni requisito de validez del objeto contractual en los términos de la Ley 80.*

*“Así las cosas, la falta de la disponibilidad presupuestal afecta la viabilidad y legalidad del pago, puede comprometer la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios por el daño que cause con ocasión de la violación de las disposiciones presupuestales y contractuales antes citadas, mas no da lugar a la declaración de nulidad absoluta del contrato estatal<sup>2</sup>”.*

<sup>1</sup> Sentencia del 28 de septiembre de 2006, Exp. 15307 C.P. Ramiro Saavedra Becerra

<sup>2</sup> Sentencia de 12 de noviembre de 2014, Exp. 34324 C.P. Hernán Andrade Rincón, postura reiterada en la sentencia del 01 de marzo de 2018 Exp. 54819 C.P.

Además, ha destacado la alta Corporación lo siguiente:

*Así, pues, a través de la operación de registro presupuestal la entidad pública afecta definitivamente una apropiación, es decir, perfecciona el compromiso presupuestal, para cumplir unas precisas y determinadas obligaciones pecuniarias, tal como lo disponen los artículos 71 del Decreto-ley 111 de 1995 y 20 del Decreto Reglamentario 568 de 1996; por ende, se trata de un trámite interno de la respectiva entidad pública, cuya realización es de su exclusivo resorte y, por esa misma razón, no puede constituir requisito de perfeccionamiento del contrato estatal, pues, de serlo, la existencia del contrato pendería del querer de una de las partes del mismo, específicamente, de la entidad pública.*

*Por lo anterior, la ausencia de la operación de registro presupuestal comporta el incumplimiento de una obligación legal que genera una responsabilidad personal del funcionario que omite realizarla; pero, **no tiene la virtualidad de afectar la existencia, la validez o la eficacia del negocio jurídico, sino la regularidad de la ejecución del contrato, con la consecuencia contingente del incumplimiento del mismo por parte de la entidad pública.** (Negrilla fuera de texto).*

## **CASO CONCRETO**

Para resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia de primera instancia, la Sala comenzará por desatar del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER como quiera que de su prosperidad o no, dependerá el estudio del recurso interpuesto por la parte demandante.

### **Recurso de apelación de la parte demandada**

Sostiene el apoderado del DEPARTAMENTO DE SANTANDER que pese a la suscripción del contrato de adhesión al contrato de aportes N° 68-26-2012-617, el ICBF no perdía su condición de ser la entidad que contrató a los demandantes y en tal virtud, le es imputable la omisión de remitir a tiempo los soportes pertinentes a los contratos celebrados entre esta y el contratista para que la entidad territorial procediera a solicitar el registro presupuestal, lo cual fue la causa del incumplimiento en el pago a los contratistas demandantes.

De acuerdo con lo probado en el proceso y que no es objeto de discusión por los recurrentes, se tiene lo siguiente:

- EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS y el DEPARTAMENTO DE SANTANDER suscribieron el Contrato de adhesión N°68-26-2012-617 a los contratos de aportes N° 68-26-2012-573, N° 68-26-2012-574, N° 68-26-2012-576, N° 68-26-2012-577, N° 68-26-2012-615, N° 68-26-2012-616 y N° 68-26-2012-617 (Fol. 13-22), siendo el contrato de aportes N° 68-26-2012-617 suscrito entre el ICBF y la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS (Fol. 2-12).
- El contratista UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS cumplió con las obligaciones a su cargo, conforme dan cuenta los siguientes documentos que obran a folios 28-133 del expediente:
  - o Certificación de cuenta de operadores expedidas por la interventoría
  - o Informe mensual de ingresos y gastos
  - o Certificación de asociación de padres de familia

- Certificación de cumplimiento de pago a proveedores suscrito por contador publica
  - Certificado de compras locales de productos o alimentos, soportados con las correspondientes facturas de venta
  - Certificado de pago al sistema de seguridad social, junto con las planillas de autoliquidación de aportes para pago
  - Factura de venta por el pago del complemento alimentario
  - Declaración mensual de retenciones en la fuente
- Así mismo, obra: i) certificación de cobertura atendida: relación de los cupos y beneficiarios atendidos en las distintas modalidades, con individualización de la sede educativa, número de cupos contratados, raciones entregadas y días de atención (Fol. 28-39, 78-86) y ii) certificaciones de ejecución suscritas por la interventoría administrativa, técnica, financiera, contable y jurídica (Fol. 29 y 76).
- Pese a lo anterior, no se llevó a cabo el pago pactado, que fue solicitado por parte del contratista al DEPARTAMENTO DE SANTANDER mediante oficio de fecha 25 de febrero de 2014 (Fol. 25)

Lo primero que advierte la Sala es que, según el contenido del denominado contrato de adhesión N° 68-26-2012-617, se trata de un documento que contiene la voluntad contractual del DEPARTAMENTO DE SANTANDER en adherirse a los contratos de -aportes N° 68-26-2012-573, N° 68-26-2012-574, N° 68-26-2012-576, N° 68-26-2012-577, N° 68-26-2012-615, N° 68-26-2012-616 y N° 68-26-2012-617 con el fin de dar cumplimiento a su Plan de Desarrollo aprobado para la vigencia 2012-2015 en el que se contempló dentro de sus prioridades *"IMPLEMENTACIÓN SUMINISTRO DIARIO DE UNA RACION ALIMENTARIA A LOS ESCOLARES DE LOS 82 MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS TOEO EL DEPARAMENTO, SANTANDER, CENTRO ORIENTE"*.

La anterior precisión es importante en el entendido que, como se dejó establecido, la inconformidad principal de la entidad territorial en su condición de recurrente recae en el argumento que de las obligaciones de las entidades nacionales dependía la actuación del ente territorial.

Cierto es entonces que el ICBF fue la entidad que celebró el contrato de aportes N° 68-26-2012-617 con los aquí demandantes -miembros de la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS- pero desde la suscripción del denominado contrato de adhesión objeto de la presente controversia, para esta Sala es claro que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER adquirió unas obligaciones para la prestación del servicio de alimentación escolar que tenía vigentes el ICBF en las zonas respectivas. Lo anterior, dentro del marco de la transición del programa de alimentación escolar "PAE" del ICBF al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL dentro del cual se suscribió el convenio interadministrativo N° 1427 de 2013 según el cual:

- El ICBF ejecutaría el PAE con los operadores seleccionados en la vigencia 2013 con transferencia de recursos del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y con recursos propios del ICBF desde el 09 de septiembre hasta el 04 de octubre de 2013.
- A partir del día 15 de octubre de 2013, las entidades territoriales operaban el programa durante los restantes 17 días del calendario escolar, esto es, hasta el 07 de noviembre de 2013.

En este orden de ideas, en este último periodo –que es el reclamado por el demandante – el ICBF se relevó en su obligación de ejecución u operación del PAE, quedando la misma en cabeza del DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Además, es importante resaltar lo estipulado en las cláusulas segunda y tercera del contrato de adhesión N° 68-26-2012-617:

*SEGUNDA. – AMPLIACIÓN DEL ALCANCE DEL CONTRATO: Con la firma del presente documento el ENTE TERRITORIAL se compromete a cofinanciar la prestación del servicio de alimentación escolar de acuerdo con el alcance que se detalla en el ANEXO DE VERIFICACIÓN DE APORTES adjunto al presente contrato, el cual hace parte integral del mismo, y determina claramente el aporte que hace el ENTE TERRITORIAL a cada uno de los contratos, la zona, el Municipio y la distribución de cupos objeto de la misma.*

*TERCERA. – VALOR Y APORTES MONETARIOS DEL ENTE TERRITORIAL. PLAZO DE EJECUCIÓN: El valor fiscal de la presente adhesión es por la suma de MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL NOVENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.775.149.095) distribuidos por cada uno de los contratos en las cantidades establecidas y discriminadas en el ANEXO DE VERIFICACIÓN DE APORTES adjunto al presente contrato; los cuales constituyen el aporte del ENTE TERRITORIAL a los contratos de aporte suscrito entre EL ICBF y LOS OPERADORES, aporte que se encuentra amparado en el CDP nro. 0866 de 27 de agosto de 2.013 que corresponde a la cofinanciación del programa del ENTE TERRITORIAL, establecidos por este, al inicio de este documento de adhesión. Es de aclarar que como el Contrato de aporte se pactó inicialmente hasta el día 4 de octubre de 2.013 del calendario escolar, en virtud de la presente adhesión y con base en el CDP aportado por el ENTE TERRITORIAL alcanza a cualificar 17 días de servicio para cupos ICBF.*

Así las cosas, es dable concluir que el incumplimiento en la obligación de pago a los contratistas miembros de la UNION TEMPORAL PRIMERO LOS NIÑOS se predica única y exclusivamente respecto de DEPARTAMENTO DE SANTANDER, por ser la parte comprometida con dicha prestación dentro del marco del contrato de adhesión objeto de la presente controversia contractual.

Dilucidado lo anterior, la Sala revisará el argumento según el cual el ICBF es responsable por no haber remitido a tiempo los soportes pertinentes a los contratos celebrados entre esta y el contratista para que la entidad territorial procediera a solicitar el registro presupuestal para efectos de pagarle a los demandantes.

Al respecto, se advierte que el registro presupuestal “es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar<sup>3</sup>”.

Si se analizan los elementos esenciales del contrato traídos por el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, se puede verificar que corresponden al objeto y la contraprestación. De esta forma, los requisitos de perfeccionamiento, para que

---

<sup>3</sup> Artículo 20 del Decreto 568 de 1996, reglamentario de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

exista el negocio son el acuerdo de voluntades sobre el objeto, la contraprestación y el escrito, pero como requisitos para la ejecución se requiere de la aprobación de la garantía y del registro presupuestal, en los términos señalados por el H. Consejo de Estado –como se reseñó en la parte motiva de esta providencia-.

En conclusión, el registro presupuestal es un requisito de legalidad del gasto y no de validez del contrato, lo que se traduce en que es necesario para la ejecución del contrato estatal, para que la entidad pública afecte de manera definitiva el presupuesto al destinar efectivamente ese monto del presupuesto de la entidad al cumplimiento de sus obligaciones. Ha dicho el H. Consejo de Estado:

*"En otras palabras, el registro presupuestal es el mecanismo mediante el cual se afecta la apropiación de forma definitiva, acto que si bien a su turno se traduce en el perfeccionamiento del compromiso presupuestal no es lo mismo que el perfeccionamiento del contrato en tanto el registro se obtiene luego de que el contrato nace a la vida jurídica y no antes y además no consulta un consenso entre las partes<sup>4</sup>".*

Tal como se desprende de la cláusula octava del precitado contrato de adhesión, correspondía al DEPARTAMENTO DE SANTANDER como *OBLIGACIONES ESPECIALES DEL ENTE TERRITORIAL: Para el cumplimiento del objeto del presente contrato de adhesión, ENTE TERRITORIAL se compromete a: (...) 10. Hacer el Registro Presupuestal respectivo del presente contrato de adhesión y su publicación si a ello hubiere lugar, pues ya había sido expedido el certificado de disponibilidad presupuestal N° 866 de 2013 por valor de \$1.775.149.095.*

Así mismo, en la cláusula décimo cuarta se dispuso:

*DÉCIMA CUARTA. – REQUISITOS DE PERFECCIONAMIENTO, LEGALIZACIÓN Y EJECUCIÓN. El presente documento se perfecciona con la firma de las partes y requiere para su legalización el correspondiente registro presupuestal efectuado por el ENTE TERRITORIAL, cuyo documento enviará a la Coordinación del Grupo Jurídico del ICBF Regional Santander, para que sea archivado en el expediente original del contrato y para su ejecución se requerirá de la respectiva aprobación de la garantía por parte del ICBF. El ICBF publicará el presente contrato en el SECOP.*

La obligación allí inserta es clara: Al DEPARTAMENTO DE SANTANDER le correspondía expedir el registro presupuestal y afectar de manera definitiva el presupuesto al registrar el valor del contrato de adhesión, sin que pudiera supeditar dicha actuación a la remisión de los contratos celebrados por el ICBF con los respectivos operadores –dentro de los cuales se encuentran los hoy demandantes- por las razones que se pasan a explicar.

En primer lugar, no puede perderse de vista que de acuerdo con el artículo 1622 del Código Civil, las partes deben ceñirse a lo pactado por ellas, por lo que al no establecerse en ninguna parte del clausulado del contrato de adhesión la obligación de allegarse el contrato por aportes para poder adelantar el registro presupuestal, al DEPARTAMENTO DE SANTANDER no le era dable realizar dicha exigencia.

---

<sup>4</sup> 22 de agosto de 2013, exp. 29121. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

En segundo lugar, no existe en el ordenamiento jurídico una norma que así lo disponga. Las normas ya estudiadas del estatuto de contratación y del estatuto orgánico del presupuesto que regulan la expedición del registro presupuestal indican que este instrumento perfecciona el compromiso presupuestal, para cumplir unas precisas y determinadas obligaciones pecuniarias del contrato que se suscribe por la entidad. En este caso, tal como se advirtió en precedencia, el DEPARTAMENTO DE SANTANDER adquirió unas obligaciones para la prestación del servicio de alimentación escolar desde la suscripción del denominado contrato de adhesión, pues lo cierto es que el registro presupuestal que se extraña recaía o se expedía para soportar las obligaciones del contrato de adhesión, más no sobre el contrato de aportes porque sobre ese el ICBF hizo lo propio para lograr su ejecución

En tercer lugar, el contrato de adhesión contiene de manera clara y expresa el valor de la apropiación de presupuesto que se debe destinar para el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias adquiridas con el contrato. Dispone la cláusula tercera que *"el valor fiscal de la presente adhesión es por la suma de MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL NOVENTA Y CINCO PESOS M/C (\$1.775.149.095) distribuidos por cada uno de los contratos en las cantidades establecidas y discriminadas en el ANEXO DE VERIFICACIÓN DE APORTES adjunto al presente contrato(...)"*.

Por último, como se vio en precedencia, en la cláusula décimo cuarta se inserta claramente la obligación de efectuar el registro presupuestal en cabeza del ente territorial, por lo que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER debía proceder a registrar el valor del contrato teniendo en cuenta única y exclusivamente el contrato mismo.

Entonces, no es de recibo para esta Sala que los demandantes deban asumir la carga derivada del incumplimiento de las obligaciones contractuales en cabeza del DEPARTAMENTO DE SANTANDER y que la misma pretendiera sustentarse en que *"el desembolso de los recursos por parte del Departamento, a los operadores, no ha sido posible efectuarlo toda vez que no existió la posibilidad de realizar la expedición de los respectivos Registros Presupuestales a cada uno de los contratos a los cuales se dio la adhesión, en atención a que del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– Cecilia de la Fuente de Lleras, no suministró dentro del término adecuado, la minuta contractual debidamente perfeccionada, en la vigencia 2013, requisito sine qua non para la emisión de los Registros Presupuestales<sup>5</sup>"*.

Lo que aquí se vislumbra es la responsabilidad del DEPARTAMENTO DE SANTANDER en la ejecución del contrato de adhesión, que conforme al clausulado contractual, le entraña únicamente a la entidad territorial, en tanto el compromiso presupuestal era una operación propia de la entidad, de su competencia exclusiva cuya inobservancia deviene en el incumplimiento del contrato.

Por las razones expuestas se procederá CONFIRMAR la providencia recurrida, en cuanto declaró que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER incumplió la obligación de pagarle al demandante el valor correspondiente al contrato de adhesión N° 68-26-2012-617 y su consecuente liquidación judicial.

### **Recurso de apelación de la parte demandante**

---

<sup>5</sup> Respuesta a oficio N° 2014EE19738 relacionado con la devolución de excedentes y dineros girados por MEN al programa PAE suscrito por el Secretario de Educación Departamental con destino a la Directora de Cobertura y Equidad del Ministerio de Educación Nacional, que obra a folio 332-33 del expediente

Sostiene la apoderada de la parte demandante que el valor correspondiente al contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con ella para adelantar el presente medio de control le ocasionó un daño, en tanto la actuación de los abogados en cualquier actividad judicial es onerosa. También solicita que sea aumentada la condena en costas que fue impartida en primera instancia por el valor correspondiente al 1% de las pretensiones, al 5%.

Pues bien, lo pretendido en la demanda obedece, a título de daño emergente, la suma de \$63.716.370, derivados como se dijo, de los honorarios profesionales pagados a la profesional de derecho que tramitó la presente controversia y los cuales pretenden ser demostrados con el contrato de prestación de servicios que obra a folios 151-152.

En relación con los parámetros para acceder al reconocimiento de dicho perjuicio, en sentencia de unificación del 18 de julio de 2019, el H. Consejo de Estado precisó que ese rubro se reconocerá siempre que se cumpla de forma concurrente con cada uno de los siguientes requisitos:

*"Respecto del daño emergente derivado del pago de honorarios profesionales:*

*i) Se reconoce el daño emergente por pago de honorarios profesionales únicamente en favor del demandante que lo haya solicitado como pretensión indemnizatoria de la demanda y pruebe que fue quien efectuó ese pago.*

*ii) Se reconoce si se prueba que el abogado que recibió el pago por concepto de honorarios profesionales fungió en el asunto penal como apoderado del afectado directo con la medida de aseguramiento.*

*iii) La factura –o documento equivalente (artículos 615 y 617 del Estatuto Tributario)- acompañada de la prueba de su pago, expedidos ambos por el abogado que asumió la defensa penal del afectado directo con la medida de aseguramiento, será la prueba idónea del pago por concepto de honorarios profesionales.*

*iv) La indemnización del daño emergente correspondiente al pago de honorarios profesionales se hará por el valor registrado en la factura o documento equivalente (artículos 615 y 617 del Estatuto Tributario) y en la prueba del pago. De no coincidir los valores consignados en la factura o documento equivalente y en la prueba del pago, se reconocerá por este concepto el menor de tales valores".*

Conforme a lo anterior, la Sala, siguiendo con los criterios establecidos en la sentencia de unificación transcrita en precedencia, negará el perjuicio material solicitado, pues a pesar que se probó que la apoderada se desempeñó como apoderada de los demandantes dentro del curso de la presente demanda y atendió las diligencias procesales que entrañan a la misma, no se aportaron las facturas o documentos equivalentes expedidos por la referida profesional del derecho que demuestren o sean la prueba efectiva de su pago.

Y en relación con las costas, esta Sala considera que la condena impartida por el A Quo se encuentra ajustada a los parámetros fijados en el Acuerdo N° PSAA16-10554 de 2016, y además, la apoderada no esgrime en detalle su inconformidad con el porcentaje fijado sino se limita a solicitar que el mismo se

amente, razón por la cual no puede desatarse en debida forma el cargo al no ser sustentado cabalmente.

Así las cosas, no prospera el recurso impetrado por la parte demandante.

#### **D. COSTAS**

La Sala se abstendrá de imponer condena en costas de segunda instancia teniendo en cuenta que tanto la parte demandada (Departamento de Santander) como la parte actora apelaron la sentencia de primera instancia y ninguno de los recursos propuestos prosperó, de manera que no puede en el presente caso, y específicamente en esta instancia, afirmarse que exista una "*parte vencida*", lo que conlleva a que no se estructuren los supuestos de hecho previstos en el artículo 365 del CGP para la procedencia de la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Bucaramanga el día 31 de agosto de 2017 de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: SIN COSTAS** en esta instancia procesal, de acuerdo a lo antes expuesto.

**TERCERO:** Una vez en firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado y adoptado en sesión virtual de la fecha.

**APROBADO Y ADOPTADO POR MEDIO DIGITAL  
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO POR MEDIO DIGITAL  
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Magistrado

**APROBADO Y ADOPTADO POR MEDIO DIGITAL  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

Magistrada