



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, once (11) de marzo de dos mil quince (2015)

| | |
|-------------|---|
| Convocante | Corporación Campos de Siembra |
| Convocada | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| Conciliador | Procuraduría 116 Judicial II Administrativa |
| Radicado | 050013333026 2014 - 01312 00 |
| Auto N° | 092 |
| Asunto | Verifica legalidad de acuerdo conciliatorio |

El despacho procede a pronunciarse con respecto al acuerdo conciliatorio contenido en el acta suscrita el día 3 de septiembre de 2014 ante la Procuraduría 116 Judicial II Administrativa.

ANTECEDENTES FÁCTICOS Y PREJUDICIALES

1.- La Corporación Campos de Siembra (en adelante CCS) es una entidad sin ánimo de lucro constituida para desarrollar actividades relacionadas con la intervención en la población de niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad, con el fin de elevar su calidad de vida y de sus familias.

2.- En desarrollo del objeto, la CCS ha venido ejecutando actividades de administración de los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), por lo que se constituye en una entidad vinculada al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

3.- El día 25 de enero de 2013 la CCS suscribió contrato de aporte número 210, con el ICBF, cuyo objeto fue brindar atención a la primera infancia de familias en situación de vulnerabilidad a través de los hogares comunitarios de éste.

4.- La ejecución del contrato de aporte tuvo su inicio el día 29 de enero de 2013 y se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2013.

5.- El ICBF, como parte contratante en el contrato de aporte número 210 - 2103, suscrito con la CCS, adquirió, entre otras, las siguientes obligaciones: i) aportar y desembolsar al operador los recursos del presente contrato (cláusula 4 numeral 1); ii) para todos los efectos fiscales, el valor del presente contrato se fija en la suma de \$148'351.874 (cláusula 8); iii) el ICBF entregará los aportes a la CCS, a los que se compromete en el presente contrato así:

a) Los primeros 10 días del mes de febrero de 2013 se cancelará: i) la bonificación o becas del mes de enero de 2013 para las madres comunitarias que al 31 de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

diciembre de 2012 pertenecían al programa y continúan en el año 2013; ii) el 80% de las raciones del mes de febrero de 2013; iii) el 25% (cargue a beneficiarios) por cupo constante del valor correspondiente a la recolección, consolidación y cargue en el sistema de información de primera instancia que defina el ICBF de la información de beneficiarios y registros administrativos; y iv) el valor correspondiente al 50% del material didáctico de consumo de los días programados para el año 2013.

b) En los primeros 10 días del mes de marzo de 2013 se cancelará: i) el 20% del valor de las raciones del mes de febrero de 2013; ii) el 80% de las raciones del mes de marzo de 2013; iii) la bonificación o becas para las madres comunitarias de febrero de 2013; y iv) aseo y combustible del mes de febrero de 2013 (contrato de aporte número 201, cláusula 10, numerales 1 y 2).

6.- Sin embargo el ICBF, no efectuó los siguientes aportes: i) becas de madre comunitaria del mes de enero de 2013, por un valor de \$6'484.500.00; ii) becas madre comunitaria del mes de febrero de 2013, por un valor de \$6'484.500.00; iii) material didáctico de consumo por el primer semestre de 2013, por un valor de \$900.900.00; iv) ración del mes de febrero de 2013, por un valor de \$5'767.146.00; iv) ración del mes de marzo de 2013 (80%), por un valor de 3'642.408.00; v) cargue a beneficiarios, por un valor de \$200.200.00; vi) aseo y combustible del mes de febrero, por un valor de \$316.140.00.

7.- La CCS durante los meses en que se incumplió con las obligaciones por parte del ICBF (enero, febrero, marzo de 2013) tenía a su cargo como entidad administradora del servicio un total de 11 hogares comunitarios, donde cada hogar atiende a un total de 13 niños (143 niños en total).

8.- Frente a los aportes que se obliga el ICBF, ya indicados, se darán las siguientes aclaraciones frente a los siguientes conceptos:

-Bonificación o beca madre comunitaria: El artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 establece que durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las madres comunitarias una beca equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, que para el 2013 era de \$589.500.00 M/L, por lo que este monto multiplicado por los 11 hogares administrados por la CCS nos arroja un monto de \$6'484.500.00 por cada uno de los meses (enero y febrero).

Adicional a esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en su artículo 165 dispone que el pago de la bonificación a las madres comunitarias es una obligación que se deberá efectuar durante la vigencia de los años 2012, 2013 y 2014, lo que quiere decir que las madres deberán recibir la bonificación durante todos los meses (12) de los años 2012, 2013 y 2014, incluyendo el mes de enero de cada uno de estos años. De lo anterior vale aclarar que así el contrato



210 - 2013 se haya suscrito finalizando el mes de enero de 2013, las madres tienen derecho a recibir la bonificación incluso en el mes de enero de 2013.

Material didáctico de consumo: Para el año 2013, el valor del material didáctico de consumo por niño/día era de \$63.00 M/L, y queda claro que el ICBF se obligó a aportar el 50% del valor correspondiente de este concepto de los días programados para el año 2013, donde los días programados para dicho año eran 200 días, por lo que le correspondía al ICBF aportar lo correspondiente a 100 días, siendo así las cosas tenemos que al multiplicar \$63.00 por 13 que es el número de niños por cada hogar nos arroja un monto de \$819.00 por cada hogar/día, y este monto multiplicado por 11 hogares nos arroja una suma de \$9.009.00, y este a su vez multiplicado por 100 días nos arroja un monto de \$900.900.00. -RACIÓN: Para el año 2013, el valor de la ración por niño/día era de \$1.971.00 M/L, por lo que este valor multiplicado por 14 (# de niños por hogar + madre comunitaria), nos arrojó a un resultado de \$27.594.00 M/L, y este valor multiplicado por 11 hogares nos arroja un monto de \$303.534.00 M/L, y este valor multiplicado por 19 días de servicio prestado en febrero de 2013, nos da una suma de \$5'767.146.00, valor que corresponde a la ración del mes de febrero de 2013, y frente a la ración del mes de marzo de 2013 tenemos la suma de \$303.534.00 M/L, que es el monto de ración día por los 11 hogares, este monto multiplicado por 15 días de servicio prestado en el mes de marzo de 2013 nos da un monto de \$4'553.010.00, monto del cual no se pagó el 80% por tanto nos da la suma de 3'642.408.00 M/L. monto de la ración de marzo de 2013.

-Cargue beneficiarios: Para el 2013 este registro administrativo tenía un valor de \$5.600.00 M/L por niño, este monto multiplicado por 143 que es el número total de niños atendidos nos da unas suma de \$800.800.00 M/L, y teniendo en cuenta que el ICBF se comprometió a aportar el 25% de este monto nos da un valor de \$200.200.00 M/L).

-Aseo y combustible: Para el año 2013 el valor de aseo y combustible por cada hogar día, era de \$958.00 M/L, por lo que este monto multiplicado por 11 hogares nos da un valor de \$10.538.00, y este monto multiplicado por 30 días del mes de febrero nos da una suma de \$316.140.00.

9.- Los valores relacionados en el hecho anterior por los diferentes conceptos (becas, material didáctico, raciones, cargue beneficiarios, aseo y combustible), se encuentran determinados en los lineamientos emitidos por la dirección de planeación y control del ICBF y aprobados mediante resolución número 0010 del 2 enero de 2013 emitida por el director general del ICBF.

10.- La CCS cumplió a cabalidad con el objeto del contrato de aporte número 210 - 2013, suscrito con el ICBF, el cual se ejecutó siguiendo los lineamientos contractuales de manera diligente, y acatando las diferentes disposiciones



previstas en dicho contrato, pues a pesar del incumplimiento por parte del ICBF con las obligaciones ya indicadas en los meses de enero, febrero y marzo de 2013, continuó prestando el servicio correspondiente en estos meses, por lo que 11 hogares (13 niños por hogar) comunitarios estuvieron en funcionamiento incluso en estos meses, lo cual está certificado por el supervisor del contrato.

11.- Mediante derecho de petición con radicado 009222 de junio 25 de 2013, la CCS solicitó al ICBF que fueran consignados los dineros dejados de pagar por los conceptos ya indicados.

12.- Como respuesta al derecho de petición mencionado en el presupuesto anterior, el grupo financiero Regional Antioquia del ICBF, manifestó lo siguiente:

"...Que por errores internos no se realizó el pago en el momento previsto, pero que la entidad no puede pagar los dineros por esta vía, pues solo podrá hacerlo mediante autorización legal".

13.- Los dineros ya relacionados, dejados de recibir por la CCS tuvieron que ser asumidos por ella, con el fin de poder continuar con la prestación del servicio.

14.- Como consecuencia de los no pagos ya mencionados, la CCS se ha visto afectada por el detrimento sustancial en su patrimonio por asumir pagos que no tenía por qué asumir, configurándose un enriquecimiento sin causa por parte del ICBF.

15.- La secretaria técnica del comité de defensa judicial y conciliación de la dirección nacional del ICBF, una vez enterados de las irregularidades que se presentaron en el contrato de aporte 210 – 2013, realizaron un análisis frente a dichas irregularidades y emitieron un concepto donde se le recomienda al ICBF conciliar el pago de los valores adeudados a la CCS por un valor de \$23'795.794.00.

16.- El 8 de julio de 2014 la CCS presentó solicitud de conciliación, cuyo conocimiento correspondió a la Procuraduría 116 Judicial II Administrativa.

17.- El 3 de septiembre de 2014 las partes suscribieron el acuerdo contenido en el acta que obra a folio 60, el cual fue remitido por el procurador 116 judicial II Administrativo al reparto de los jueces administrativos de este municipio, con el fin que procediera a estudiar su legalidad, correspondiéndole a este despacho judicial.

EL ACUERDO CONCILIATORIO

En la audiencia del 3 de septiembre de 2014 las partes expresaron lo siguiente:



"(...) En este estado de la diligencia se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual le otorga el uso de la palabra a la parte convocante quien manifiesta: Me ratifico en los hechos y pretensiones de la solicitud de conciliación. Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, quien expresa que: Se reunió el Comité de Defensa Judicial y Conciliación en Bogotá el día 14 de mayo de 2013 mediante acta No 22 y efectivamente se reconoce que se adeuda a la Corporación Campos de Siembra la suma de \$23.795.794 los cuales se concilian y se reconocen por un servicio de atención a la primera infancia y es procedente el pago pero nosotros no podemos reconocer intereses por la prestación de este servicio, por ello estamos presto a reconocer el capital mas no la indexación que alude la parte convocante. Cuyo pago se efectuará conforme al procedimiento establecido en el macro proceso de gestión jurídica y financiera para pagos de sentencias y conciliaciones donde se estipula que dicho pago se hará dentro de los 45 días siguientes a la aprobación por parte .del Juez Administrativo, se anexa certificación del Coordinador Financiero de la Regional Antioquia, el cual agrega que dicha suma de dinero, una vez se agote dicho procedimiento, será consignada en una cuenta corriente o de" ahorros que la Corporación Campos de Siembra desee. Se le otorga el uso de la palabra a la parte convocante quien expresa que: La parte convocante acepta la conciliación respecto del monto principal de la obligación es decir, los \$23.795.794 pero nos reservamos el derecho a accionar para reclamar los intereses generados y la indexación hasta el momento del pago de la obligación, el Número de cuenta al cual se hará la consignación por parte de la convocada es Cuenta de Ahorros 369126024, del Banco CORPBANCA a nombre del titular Iván Andrés Cadavid Guerrero, con C.C. número 5206741. (...)"

POSICIÓN DEL PROCURADOR JUDICIAL

"(...) El procurador judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento¹ y reúne los siguientes requisitos." (i) la eventual acción contenciosa que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes (art. 59, ley 23 de 1991, y 70, ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar;



(iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo (...)"

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia.-

El artículo 24 de la Ley 640 de 2001 establece que *"Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable"*. (Negrillas fuera de texto).

2. Marco jurídico.-

La Ley 1285 de 2009, reformativa de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 13, instituyó que *"(...) cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial."*

En tanto el artículo 23 de la Ley 640 de 2001 establece que *"Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción"* y, en concordancia con el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009.

Esa misma normativa también estableció, en su artículo segundo, que:

"Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan."

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.



- *Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*
- *Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado*"

Conforme a ello, se observa que la conciliación prejudicial en materia de procesos ejecutivos se encuentra prohibidas por la norma, ya que los llamados ejecutivos contractuales sólo permiten la conciliación judicial siempre y cuando se hayan propuesto excepciones de fondo.

Sobre este tema el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

"(...) Estima la Sala, tal como consideró el Tribunal, que los documentos anteriormente relacionados representan acreencias definidas entre los sujetos conciliantes; dichos documentos constituyen títulos de ejecución y, por tanto, la conciliación prejudicial no tiene cabida porque esta está prevista para acordar patrimonialmente, pero sobre controversias.

La contratista, en este caso, no debió solicitar trámite de conciliación prejudicial ante el Agente del Ministerio Público, situación que se deduce de lo previsto en el artículo 80 de la ley 446 de 1998 precitado.

En efecto como se vio esa norma claramente indica que:

La solicitud de conciliación prejudicial solo procede << antes de iniciar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA>>, es decir, en ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, respectivamente y que la conciliación en los juicios ejecutivos solo puede ser judicial y cuando el ejecutado haya propuesto excepciones de mérito (art. 102, L.446/98).

Ahora, si bien es cierto que el fundamento de la conciliación extrajudicial, entre otros, se identifica con la prevención de los litigios judiciales y con la descongestión de la administración de justicia, no lo es menos que la ley proporciona diversos mecanismos para solucionar controversias, pero estos solo podrán ser utilizados por las partes cuando a través de ellos se pretendan solucionar situaciones que se adecuen a los supuestos normativos previstos por la norma>>¹

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 22 de febrero de 2001, Expediente 19.105, C.P. María Elena Giraldo Gómez.



Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que dentro de aquellos presupuestos que se requieren para aprobar la conciliación prejudicial, no solo se debe acreditar (i) que las partes estén representadas en debida forma; (ii) que los apoderados estén facultadas para conciliar; (iii) que los derechos que se pretenden conciliar sean de carácter disponible; (iv) que la acción no haya caducado; (v) que el valor reconocido tenga pleno soporte probatorio y; (vi) que el acuerdo no resulte lesivo para el patrimonio público², sino que a instancias de la Procuraduría Delegada para Asuntos Administrativos, el trámite debe estar permitido por las normas que regulan la materia.

3. Caso concreto.-

En el presente caso, la parte convocante manifestó que la conciliación prejudicial se radicaba como requisito de procedibilidad para interponer demanda de controversias contractuales, aportando para ello el contrato que en su cláusula decima presenta una forma de desembolso de los aportes del ICBF, el acta de iniciación del contrato, las certificaciones funcionamiento hogares comunitarios de bienestar; sin embargo, en principio para el juzgado, conforme al artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, concordado con el 422 del Código General del Proceso, tales documentos estarían llamados a prestar mérito ejecutivo para exigir el cumplimiento de las obligaciones allí contenidas.

Por lo tanto, en realidad el acuerdo conciliatorio no versó sobre una controversia contractual, sino sobre lo que se podría entender como un ejecutivo contractual, procesos que sólo permiten la conciliación judicial siempre y cuando se hayan propuesto excepciones de fondo, que no es el caso.

Por lo expuesto en precedencia, se puede concluir que el despacho no podría estudiar el fondo del acuerdo conciliatorio, por lo que debe inhibirse de emitir cualquier pronunciamiento al respecto.

En consecuencia, el **JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: INHIBESE para emitir un pronunciamiento frente al acuerdo logrado a instancias de la Procuraduría 116 Judicial II Administrativa de Medellín, el 3 de septiembre de 2014, entre la Corporación Campos de Siembra y el Instituto

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, magistrado ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, octubre 21 de 2009.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: SE DISPONE la devolución de los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme la presente providencia, dispóngase el archivo de la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SAÚL MARTÍNEZ SALAS

Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO primera el auto anterior.

13 MAR 2015 Medellín. Fijado a las 8 a.m.

CARLOS EDUARDO RAMÍREZ BELLO
Secretario