



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYAN

Carrera 4 Nro. 2-18 Segundo Piso – Popayán
Correo: J06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co
Telefax (072)-8243113

Popayán, Cinco (5) de Abril de 2021

EXPEDIENTE: 190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE: MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

SENTENCIA No. 49

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

Procede el Juzgado a decidir la demanda que a través del medio de control de reparación directa, que promueve el señor **MARIO GUZMAN VALENCIA** identificado con C.C. nro. 6197984, en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIA ICBF, tendiente a que se realicen las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA. Que se declare responsable al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF–, de los perjuicios causados al señor MARIO GUZMAN VALENCIA., por omitir el pago que por parte del ICBF, sin que exista soporte contractual para la época en que se efectuó el suministro, al existir un enriquecimiento sin causa y empobrecimiento de del señor MARIO GUZMAN VALENCIA, por el incumplimiento en el pago del suministro de granos y abarrotos a las madres comunitarias del municipio de Caldono, prestado por la Asociación Cerro Alto Pital, destinado a la alimentación de los niños del programa de ICBF, y que cumplió a cabalidad el señor MARIO GUZMAN VALENCIA.

SEGUNDA. Se condene al ICBF a pagar al demandante la suma de (\$12.680.000)doce millones seiscientos ochenta mil pesos por el incumplimiento del mencionado pago a cargo de ICBF materializado en la mora en el pago, lo cual le ocasionó graves perjuicios materiales al demandante.

TERCERA. Que se declare que el ICBF se encuentra obligado a pagar al señor MARIO GUZMAN VALENCIA todos y cada uno de los perjuicios e indemnizaciones ocasionados y derivados del incumplimiento del pago con vigencia y pago a 30 de diciembre de 2015 o con posterioridad o sea en febrero marzo, como se venía haciendo en años anteriores

¹Documento 5 expediente electrónico.

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

CUARTA. Como consecuencia del daño patrimonial sufrido por el Demandante), se condene a pagar en favor de mi poderdante la suma de \$12.680.000.00 (doce millones seiscientos ochenta mil Pesos Moneda Corriente) y/o las sumas que resulten probadas por concepto de lucro cesante consolidado, daños y perjuicios, materializados en las utilidades dejadas de percibir dentro del giro ordinario de los negocios de éste particular ante la imposibilidad de disfrute entre la fecha de exigibilidad de la obligación, esto es entre el 1 de enero del año 2016 y hasta el mes de febrero o marzo, fecha en la cual debió cancelarse el precio total pactado y hasta el pago efectivo de las sumas adeudadas.

QUINTA: Que se declare que la Entidad ICBF debe al demandante los intereses moratorios causados sobre las sumas de que trata la pretensión anterior a la tasa máxima efectiva anual desde el 30 de diciembre de 2015 y hasta que se verifique su pago total

SEXTA: Que se actualice el pago respectivo de conformidad con lo previsto en los artículos 192 y 195 del CPACA desde el 01 de enero de 2015 y hasta que se verifique su pago total hasta la fecha de ejecutoria del fallo definitivo que haga tránsito a cosa juzgada.

SEPTIMA: Que se condene al pago de los gastos, costas y agencia en derecho en los términos del artículo 188 del CPACA en armonía con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley 446 de 1998 y los criterios de aplicación del artículo 199 del Decreto 2282 de 1989.

OCTAVA: Que la entidad demandada pague al demandante la totalidad de los daños y perjuicios de todo orden cuya existencia emerja de este asunto, sin limitaciones de ninguna índole, tal y como lo ordena el artículo 16 de la ley 446 de 1998, que a la letra dice: " Dentro de cualquier proceso que se surta ante la administración de justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales".

NOVENA: Que la entidad demandada deberá dar cumplimiento al fallo que en su contra llegará a dictarse en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, es decir, todas las sumas se actualizarán y causarán intereses de mora"

1.1. Hechos que sirven de fundamento

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis el apoderado de la parte actora señala lo siguiente:

Se celebró un acuerdo entre Aida Marcela Vargas, Representante de la Junta de Madres comunitarias de Cerro Alto el Pital y la señora jefe de contratos del ICBF Leticia Londoño con el señor MARIO GUZMAN VALENCIA y sin que existiera un soporte contractual. Con fundamento en este acuerdo el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, suministró granos y abarrotes a las madres comunitarias del municipio de Caldonó Asociación Cerro Alto Pital destinado a la alimentación de los niños del programa de ICBF, ubicado en el municipio de Caldonó sector rural

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

en el departamento del Cauca. El valor de este suministro debía cancelarse el 30 de diciembre de 2015 o en los meses posteriores, exactamente febrero o marzo de 2016.

En febrero y marzo de 2015, se canceló con extemporaneidad la vigencia 2014, por proveer a los hogares de alimentos que se allegan con facturas y que suman doce millones seiscientos ochenta mil pesos (\$12.680.000).

A 30 de diciembre 2015 no se canceló al señor MARIO GUZMAN VALENCIA, el valor adeudado, incluso se debían saldos de vigencias anteriores.

El 17 de junio de 2016, el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, elevó petición solicitando el pago sin que se obtuviera una respuesta favorable. Sostiene le fue informado de manera verbal y de forma que considera "grotesca" que no se contaba con recursos suficientes.

Mediante comunicación 2016 02 26 15:18:12 el ICBF señaló: "señores proveedores en el momento en el cual salga el resultado de la audiencia los estaré buscando para que se realice el reconocimiento de estos recursos hasta donde alcance los porcentajes de las pólizas". Refiere que se expidió un cheque para el pago de vigencias anteriores, pero este resultó sin fondos.

2. Contestación de la demanda²

El ICBF no contestó la demanda.

3. Relación de etapas surtidas

La demanda se presentó **el día 20 de febrero de 2018** (documento 3 de expe. Electrónico) y mediante auto interlocutorio del 6 de septiembre de 2018 fue admitida, dejándose para ulterior estudio el tema de la caducidad de la acción, (documento 9 exp. Electrónico), en el mes de octubre de 2018 se ordenó el pago de los gastos del proceso, según constancia de fecha 19 de noviembre de 2018 el auto admisorio y la demanda fue debidamente notificado al demandado (constancia documento 12 exp. electrónico), se profirió auto interlocutorio el día 15 de octubre de 2020 adecuándose el trámite a las disposiciones del Decreto 806 de 2020, ante la falta de contestación por parte del ICBF para contar con los antecedentes administrativos del asunto, de oficio se solicitó a la entidad demandada su aportación. El requerimiento fue contestado por el ICBF mediante oficio del día 10 de noviembre de 2020. Teniéndose en consideración que no se encontraba pendiente la práctica de otras pruebas, mediante auto de fecha 02 de marzo de 2021 se corrió traslado de los documentos allegados y se concedió traslado para alegar de conclusión pasándose el asunto a sentencia anticipada de conformidad con lo establecido en la Ley 2080 de 2021 (documento 18 expediente electrónico).

4. Los alegatos de conclusión

4.1. De la parte demandante

El apoderado de la parte demandante presentó los siguientes alegatos de conclusión:

² Folios 39-45 Cuaderno Principal.

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

Solicita que obra en el expediente documento que la parte actora considera "prueba reina" consistente en la aceptación que en la contestación al derecho de petición realizara la Sra. Londoño, comunicación que data el 17 de junio de 2016 consistente en reclamación del pago de lo adeudado en la que se señala que: "no hay recursos económicos para pagar" situación que considera constituye una aceptación tácita de que se realizó la entrega por parte del demandante y que se le debe.

Dice que considera pertinente una pregunta y es, ¿dónde están los recursos y si no hay recursos para su pago, la Sra. funcionaria Leticia ya fue investigada por parte de los entes encargados del control? . Considera que es evidente el incumplimiento por parte del ICBF. Resalta que en comunicación de fecha 2016 02 26 15:18:12, el ICBF contesta:" señores proveedores en el momento en el cual salga el resultado de la audiencia los estaré buscando para que se realice el reconocimiento de estos recursos hasta donde alcance los porcentajes de las pólizas", alega que con esta afirmación se encuentra demostrado el incumplimiento.

Refiere que la parte demandante cumplió con la prueba y la parte accionada jamás contestó, no se opuso, tampoco lo hizo la Agencia para la Defensa Jurídica, la conciliación fue radicada ante la Procuraduría por el señor MARIO GUZMAN VALENCIA el día 15 de diciembre de 2017, pues según el término de caducidad la demanda fue interpuesta en tiempo y antes de los dos años. Agrega que existe otra prueba, consistente en un cheque con el cual se cancelan acreencias de vigencias anteriores, pero este resultó sin fondos, señala que debe dársele a este documento el valor probatorio correspondiente y que la entidad no puede argumentar que no fue notificada, porque incluso desde la conciliación la hoy demanda ICBF ha estado totalmente desconectada, inexplicablemente frente a este y otros procesos

4.2. De la parte demandada

Señala que teniendo en cuenta los presupuestos fácticos y jurídicos que son objeto de la demanda, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF-, se opone a todas y cada una de las pretensiones incoadas en el libelo demandatorio, toda vez, que al señor MARIO GUZMAN VALENCIA no le asiste derecho a reclamar ningún perjuicio y en consecuencia ningún reconocimiento monetario como indemnización, ello teniendo en cuenta, las normas y jurisprudencia aplicables al caso concreto, tal como pasará a estudiarse.

Dice que en cumplimiento de la función de garantizar el servicio público de bienestar familiar el artículo 21, numeral 9 la Ley 7 de 1979 estableció: "El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá entre sus funciones "(...) Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo".

Del mismo modo, el Decreto 2388 de 1979, reglamentario de la Ley 7, en sus artículos 123 a 129, dispone que atendiendo la naturaleza especial del servicio público de bienestar familiar, el ICBF podrá contratar con Instituciones de Utilidad Pública o Social de reconocida solvencia moral y técnica, dando preferencia a las más antiguas y que hayan sobresalido por sus méritos y dotes administrativos o en su defecto con personas naturales de reconocida solvencia moral.

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

En materia de contratación de este tipo de servicios o programas, el Decreto Ley 2150 de 1995, proferido con base en facultades previstas en la Ley 190 del mismo año, en su artículo 122, estableció que para la prestación del servicio de bienestar familiar se podrán celebrar directamente los contratos con entidades sin ánimo de lucro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Teniendo en cuenta los argumentos antes vistos, se tiene que la Ley 7 de 1979, el Decreto 2388 de 1979 y el Decreto 1084 de 2015 facultan al ICBF para suscribir contratos especiales, denominados CONTRATOS DE APOORTE con personas jurídicas de derecho público o privado, para lo cual debe proveer los bienes y recursos indispensables para la prestación del servicio total o parcial, cuya actividad se cumple bajo su exclusiva responsabilidad.

Al respecto, el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979, compilado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, establece lo siguiente: "ARTÍCULO 127. Artículo compilado en el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1084 de 2015. Por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal cuando el instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año.

Ahora bien, descendiendo al caso que nos ocupa, se destaca que mediante el contrato de aporte No 19262015-212 suscrito entre el ICBF y la Asociación de Padres de Familia usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Veredas Pital Cerro Alto Municipio de Caldon, el ICBF entregó unos recursos económicos a dicha Entidad Administradora del Servicio – EAS- , con el fin de que cumpliera el objeto contractual, cual es: "Atender a la primera infancia en el marco de la estrategia de "cero a siempre", específicamente a los niños y niñas menores de cinco (5) años de familias en situación de vulnerabilidad de conformidad con las directrices, lineamientos y parámetros establecidos por el ICB, así como regular las relaciones entre las partes derivadas de la entrega de aportes del ICBF a la ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO en la modalidad de hogares comunitarios de Bienestar en las siguientes formas de atención: Familiares, Múltiples, Grupales Empresariales, jardines sociales y en la modalidad FAMI."

Así mismo dentro del contrato de aporte, se estableció como una de las obligaciones de la Entidad Administradora del Servicio -EAS-: "QUINTA: OBLIGACIONES GENERALES DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO. 3. Realizar oportunamente los pagos al talento humano (salarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), proveedores y servicios públicos derivados del presente contrato" En cuanto a las obligaciones de la EAS, esto es, la Asociación de Padres de Familia usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Veredas Pital Cerro Alto Municipio de Caldon, relacionadas con la prestación del servicio, se destaca lo siguiente: 2.5 OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA EAS. 2.7 OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL TALENTO HUMANO. 2.7.3. Cumplir oportunamente y con sujeción a la ley con todas las obligaciones que la legislación laboral le impone a los empleadores que se originen en la celebración, ejecución y terminación de los contratos de trabajo que celebre con el personal vinculado para la ejecución del presente contrato. (...) 2.8 OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS. 2.8.2. Utilizar los recursos del contrato y los demás dineros y recursos que llegare a recaudar, exclusivamente para cumplir a cabalidad con el objeto del presente contrato de conformidad con los lineamientos y normas técnicas del ICBF (...) 2.8.5. Pagar oportunamente a los proveedores, presentando el paz y salvo por este concepto en los términos exigidos por el ICBF para el efecto. 2.8.6. Reintegrar al ICBF los saldos que resulten a su favor en la liquidación del contrato dentro de los términos legales establecidos. (...) 2.8.9. Destinar recursos del presupuesto para cancelar periódicamente, los servicios públicos, impuestos, tasas y contribuciones que se generen con ocasión de la prestación del servicio.”

Específicamente se hace hincapié en la cláusula vigésima del contrato, la cual establece que la Entidad Administradora del Servicio mantendrá indemne al ICBF frente a cualquier reclamación de terceros; y la cláusula vigésima primera señala que la EAS ejecutará el contrato con autonomía y ausencia de relación laboral con el ICBF. Frente a lo dispuesto se transcribe el articulado contractual así: “VIGÉSIMA: INDEMNIDAD DEL ICBF. La ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO se obliga a mantener libre de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros que se deriven de sus actuaciones o de sus subcontratistas o dependientes y realizadas durante la ejecución del contrato. VIGÉSIMA PRIMERA: AUTONOMIA CONTRACTUAL Y AUSENCIA DE RELACIÓN LABORAL. El presente contrato será ejecutado por la ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO con absoluta autonomía e independencia y, en desarrollo del mismo, no generará vínculo laboral alguno entre el ICBF y la ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO o sus dependientes o subcontratistas o cualquier otro tipo de personal a su cargo directa o indirectamente. Igualmente, no existirá solidaridad alguna entre el ICBF y los proveedores de la ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO. VIGÉSIMA TERCERA: ENTENDIMIENTOS MUTUOS. 1. La suscripción del presente contrato no genera solidaridad y las responsabilidades serán individuales de cada una de las partes. (...) (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Las obligaciones contraídas por las partes en el contrato serán de obligatorio cumplimiento, en este sentido, la EAS, Asociación de Padres de Familia usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Veredas Pital Cerro Alto Municipio de Caldon, al suscribir el contrato de aportes No. 19262015-212 con el ICBF, se obliga entre otras cosas, a ejecutar el objeto contractual con plena autonomía e independencia, por lo tanto los dependientes, contratistas o personal a cargo directa o indirectamente de la EAS NO TENDRÁ VINCULO O RELACIÓN LABORAL CON EL ICBF, y en consecuencia no se generará ningún tipo de obligación solidaria con el ICBF, pues es claro que para este tipo de contratos de aporte sui generis , lo que se busca es contratar con una entidad pública o privada sin ánimo de lucro que cumpla con la finalidad de la satisfacción del servicio público de bienestar familiar, en razón a ello, el ICBF suministra unos recursos que serán de exclusiva destinación para el objetivo expuesto. Tal como se reitera en el clausulado contractual, específicamente en la cláusula décima primera, forma de desembolsos de los recursos del ICBF, en la cual la EAS se compromete a usarlos para el valor costo cupo mes de atención por unidades contratadas, salarios y prestaciones sociales de las madres comunitarias, raciones, dotación de material didáctico de consumo, gastos administrativos, pago de servicios públicos, aseo, entre otros. Así las cosas, es claro que los recursos desembolsados por el ICBF tienen la exclusiva finalidad de cumplir con el objeto contractual pactado, entre las que se encuentra las raciones dadas a las madres

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

comunitarias, obligación que debe ser satisfecha de forma íntegra, autónoma e independiente por la EAS, sin que ello genere algún tipo de responsabilidad al ICBF y mucho menos vínculo laboral.

Frente al contrato de aporte y dada las características especiales de este, se excluye la aplicación de la presunta solidaridad en aplicación del artículo 34 del CST, toda vez que la solidaridad está prevista frente a los contratos de obra o de prestación de servicios, excluyendo al contrato de aporte, el cual, no es equiparable a dichas figuras contractuales. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que, en el contrato de aporte, el ICBF no es el beneficiario, sino la comunidad, los niños, niñas y adolescentes y familias, pues el ICBF únicamente y por mandato judicial es el encargado de inspección, vigilancia y control del servicio público de Bienestar Familiar.

Así las cosas, se tiene que entre el demandante señor MARIO GUZMÁN VALENCIA y el ICBF nunca existió ninguna relación laboral, situación que se soporta en el hecho que el señor Guzmán, no allega contrato suscrito con la entidad que represento, pues el mismo no existió. Además, recuérdese que para que un contrato estatal se perfeccione se debe llegar al acuerdo entre el objeto y la prestación y se eleve a escrito, por lo que se excluyen los contratos verbales. En consecuencia, es claro que no existe relación contractual entre el ICBF y el demandante, hecho que además no ha probado a través de los medios legalmente establecidos para el efecto. Así las cosas, no podrá declararse la existencia de un vínculo laboral, que además no es objeto de las pretensiones de la demanda, a través de presunciones, pues recuérdese que la existencia de un vínculo laboral entre un particular con el Estado otorgaría la categoría de servidor público y ello supondría creación, vía judicial, de un empleo público, lo que contradice el artículo 22 de la Constitución Política y demás normas de función pública. Habiendo decantado el anterior aspecto, es claro que ante quien debió acudir el demandante en caso de presentar algún tipo de reclamación, es a la Entidad Administradora del Servicio, Asociación de Padres de Familia usuarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Veredas Pital Cerro Alto Municipio de Caldono, con la que el ICBF no tienen ningún tipo de responsabilidad solidaria, como se explicó en detalle.

Cita al Consejo de Estado, , en sentencia, 2016-02670 de 30 de marzo de 2017 en la que entre otras cosas señaló” no puede predicarse solidaridad patronal sobre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en las acreencias laborales a favor de las madres comunitarias se explica que el decreto 289 de 2014 definió que las madres comunitarias no tienen la calidad de empleadas públicas y que su único empleador son las entidades administradoras del programa de hogares comunitarios de bienestar –HCB, siendo las encargadas de asumir el pago de salario y prestaciones sociales y no el instituto colombiano de bienestar familiar ICBF, por ende no puede predicarse sobre este una solidaridad patronal sin embargo se aclara, que ello no implica que el ICBF, no pueda ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y supervisión de la gestión de las entidades administradoras, con el fin de que el servicio se preste con calidad” Frente a este punto es claro que, no existe relación laboral entre el ICBF y las madres comunitarias, mucho menos existirá relación laboral entre un proveedor de una Entidad Administradora de Servicios que no guarda una relación directa con la prestación del servicio, esta situación además ha sido reiterada en reciente jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación No. 273 de 2019.

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

Manifiesta que las fechas de los supuestos incumplimientos no son claras, sin embargo del hecho segundo, se puede entrever que en los meses de febrero y marzo de 2015, se presentó el hecho que origina este medio de control, por lo que los dos años, contados a partir del último día del mes de marzo de 2015, esto es 31 de marzo de 2015, correrían hasta el día 31 de marzo de 2017, momento en el cual el accionante no había presentado la demanda así como tampoco solicitud de conciliación extrajudicial, la que fue presentada el día 15 de diciembre de 2017. Encontrándose caducada la presente acción.

Señala que la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad para incoar el medio de control de reparación directa, sin embargo de la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, que por reparto correspondió a la Procuraduría 184 Judicial I para Asuntos Administrativos, se solicitó para el medio de CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES y no de REPARACIÓN DIRECTA, razón por la cual no puede entenderse que dicha solicitud pueda ser presentada en este proceso para agotar el requisito de procedibilidad toda vez que versa sobre un medio de control diferente, vulnerándose con ello el derecho a la defensa y debido proceso de mi representado el ICBF.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Presupuestos procesales

1.1. Caducidad,

En lo que respecta a la **oportunidad para presentar la demanda**, se debe recordar que el literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA consagra que, en el medio de control de reparación directa, la demanda se deberá presentar *“dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño”*, circunstancia que, para el caso de la declaratoria del enriquecimiento sin causa, se deberá entender que se configura dentro de 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del respectivo evento que ocasionó el correlativo empobrecimiento. Esta precisión resulta apropiada y necesaria frente a la procedencia del medio de control a través del cual la jurisprudencia ha considerado que se debe encausar la llamada *actio in rem verso*, habida consideración de que, en estricto sentido, los presupuestos de la responsabilidad, en especial la procedencia del daño y de su respectiva imputación, no son elementos que se deban estimar en la acción derivada del enriquecimiento sin causa.

En el presente caso desde el auto que admitió la demanda, se expresó que en aplicación del principio *pro damato*, se postergaba el estudio de la caducidad del medio de control de reparación directa, había cuenta que no se encontraba claramente establecida una fecha para su determinación. En efecto, se evidencia falta de técnica en la presentación de la demanda y formulación de las pretensiones, en cuanto que en los hechos a pesar de que se señale que existió un acuerdo verbal entre el demandante y el ICBF, mediado por la Junta de Padres de Familia de los Usuarios de Hogares Comunitarios de Bienestar Veredas El Pital – Cerro Alto del Municipio de Caldono Cauca, no se señala la fecha en la que presuntamente se realizó este acuerdo verbal, de otra forma

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

tampoco se menciona en los hechos, la fecha en la cual se realizó los suministros que aduce la parte demandante realizó a nombre del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF.

Con el propósito de contar con mejores elementos de juicio para la decisión el despacho solicitó de oficio a la entidad demandada allegar los documentos que conforman el Expediente Contractual del Contrato de Aporte No 19262015-212 celebrado el 28 de enero de 2015, de la lectura del expediente aportado se tiene que el acuerdo fue celebrado entre la Asociación de Padres de Familia de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar veredas el Pital y Cerro Alto y el ICBF, corroborándose que no hace parte del contrato el señor MARIO GUZMAN VALENCIA. El objeto del contrato lo constituía; "Atender a la primera infancia en el marco de la estrategia "de cero a siempre", específicamente a los niños y niñas menores de cinco (5) años de familias en situación de vulnerabilidad de conformidad con la directrices, lineamientos y parámetros establecidos por el ICBF, así como regular las relaciones entre las partes derivadas de la entrega de aportes del ICBF a LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SERVICIO en las siguientes formas de atención: Familiares, Múltiples, Grupales, Empresariales, Jardines Sociales y en la Modalidad FAMI." La atención se prestaría en modalidad de Hogares Comunitarios de Bienestar en las unidades de atención de jurisdicción del Centro Zonal Indígena de la Regional Cauca del ICBF teniendo en cuenta los costos definidos para cada modalidad en desarrollo del contrario se atendería un número de 144 niños y niñas menores de 5 años hasta su ingreso al sistema educativo y para modalidad FAMI Mujeres Gestantes, madres en el periodo de lactancia y menores de 2 años, de acuerdo con los criterios de focalización definidos por el ICBF en los Lineamientos Técnicos establecidos para dichas Modalidades. Dentro de las obligaciones del contratista relacionadas con la administración de recursos se señaló que debería pagar oportunamente a los proveedores, presentando el paz y salvo por este concepto en los términos exigidos por el ICBF para el efecto³, igualmente se pactó unas obligaciones del contratista frente al Supervisor del Contrato, que en términos generales responde a la obligación de presentar información y permitir la verificación que se le solicite por parte del supervisor para establecer el cabal cumplimiento de las obligaciones. El tipo de contrato celebrado es el denominado por Aportes, el plazo se fijó hasta el 31 de diciembre de 2015 y a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato y firma del acta de inicio por parte del supervisor del contrato. La forma de pago se determinó en desembolsos mensuales. Entre los documentos aportados por la entidad se cuenta con la certificación de reconocimiento de personería jurídica a la entidad sin ánimo de lucro denominada ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR VEREDA EL PITAL Y CERRO ALTO NIT 800.168.111-34, mediante memorando sin fecha se designó a la señora LETICIA LONDOÑO DE SOTO, Profesional Universitario Centro Zonal Indígena Regional Cauca, como coordinadora del contrato 19262015-212 de 2015⁵.

Igualmente como prueba de oficio el Despacho requirió al ICBF para que informara sobre la existencia de pagos y acuerdos de pago a los cuales se hubiere llegado con el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, en desarrollo del contrato de aportes celebrado con la Asociación de Padres de Familia de los

³ PDF 21 documento 15

⁴ PDF 57 documento 15

⁵PDF 105 documento 15

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar veredas el Pital y Cerro Alto y el ICBF, sobre el particular se brindó la siguiente información:

...“Varios proveedores se presentaron ante el CZ cuando se enteraron de la situación financiera de la RLEGAL DE LA APFHCBF PITAL Y CERRO ALTO los cuales se les atendió y se les explico en ese entonces con el señor JESUS ORDOÑEZ, la suscrita y yo llame al señor coordinador OSWALDO JAIR GONZALEZ CERON donde se les explico como el ICBF ya había realizado los desembolsos contractuales, por lo cual yo inicie la búsqueda de la señora telefónica, pues no quiso comparecer ante las llamadas y los correos enviados . No conozco el señor CORREA VALENCIA QUE LE PROVEIA a la EAS, YA QUE SON ELLOS LOS QUE LOS ESCOGEN y ellas mismas realizan los tratos o los acuerdos de pago. La periodicidad de las entregas, lo vine a conocer el día en que se presentó y solicito los pagos de las facturas que mencionaba Las facturas pagadas se encuentran en 2 carpetas que se encuentran en la oficina que yo ocupo Yo solo, con el revisor de cuentas y el coordinador zonal nos limitamos a escucharlos explicarles e informarles como el ICBF YA HABIA REALIZADO LOS DESEMBOLSOS, pero que no llegamos a acuerdos de pagos pues no es mi función, requerimos a la señora múltiples veces, el revisor de cuentas fue en busca de ella para legalizar las cuentas que no quería presentar y por último se hizo una reunión en cerro alto con las MC y ella para aclarar como la EAS era la que debía de cumplir, ya que yo en febrero del 2016 fui trasladada al CZ NORTE”⁶...

En cuanto al plan de pagos por el cual se iba a realizar el pago al señor MARIO GUZMAN VALENCIA para el año 2015 por concepto de suministro de bienes a la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA DE LAS VEREDAS EL PITAL Y CERRO ALTO DE CALDONO CAUCA, el ICBF igualmente informó que solicitó apoyo a la Coordinación del Centro Zonal Indígena, el profesional Jair Oswaldo González Cerón y a la supervisora del contrato de 19262015- 212 celebrado el 28 de enero de 2015, la profesional Leticia Londoño Soto, quienes se manifestaron en los siguientes términos:

... “No se realizó plan de pagos ya que lo último y lo único que le pedimos desde el ICBF y la revisión de cuentas, fueron los montos o las deudas que le debía la EAS y las facturas para conocer los cobros que estaban exigiendo y así poder exigirle a la EAS los pagos a los proveedores. Mi función como supervisora era conocer, realizar verificación a través de la revisión de cuentas que se les cancelara los recursos y las facturas por las entregas de las raciones a los HCBF, pero nunca realice convenios, compromisos de pagos, solo conocí y solicite las facturas en conjunto con la revisión de cuentas para poder exigirle a la EAS los pagos y en las situaciones que se originó por los no pagos”⁷.

La parte actora alega que el ICBF aceptó la existencia de acuerdos de pagos según comunicación enviada al accionante por parte de la supervisora del contrato. De esta forma se evidencia con los anexos de la demanda documento de fecha 2016-02-26 dirigido al señor MARIO GUZMAN VALENCIA, JAIME SANDOVAL, RODOLFO CERON YATACUE, Proveedores Granos, Verduras, Carne Vereda Pital y Cerro Alto. En dicho documento se hace relación de los desembolsos que el ICBF ha realizado a la Asociación de Padres del Hogar Comunitario, se señala que cada desembolso tiene una destinación exclusiva y no puede desviarse a otros fines y no tiene autorización del director del ICBF para cambiar el destino de los bienes, dice que solamente se ha podido hacer arqueos de algunos meses con la representante legal quien fue citada varias veces sin que compareciera, se indica que se realizará audiencia con la aseguradora de la póliza que cubrió el contrato y así cubrir los compromisos adquiridos con estos tres proveedores, los cuales se conocen pero no se puede

⁶ PDF 2 documento 15

⁷ PDF 2 documento 15

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

desviar desembolsos de pagos atrasados, se señala igualmente que se han realizado pagos que los reclamantes no relacionan ni descuentan de las obligaciones contraídas, se indica que en el momento en que se tenga resultado de la audiencia serán nuevamente contactados para realizar el reconocimiento de los recursos. Debe aclararse que dicho documento se encuentra incompleto y que no cuenta con la firma de quien lo elaboró, es decir que a pesar de contar con membrete del ICBF, no hay certeza del funcionario que lo suscribió.

De las pruebas aportadas a la presente actuación se tiene que el contrato por aportes, fue celebrado entre el ICBF y ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR VEREDA EL PITAL Y CERRO ALTO NIT 800.168.111-3 y que su término de ejecución iba hasta el día 31 de diciembre de 2015 y que los pagos se realizaban de manera mensual. Se tiene que con el fin de cumplir con su objeto contractual, la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA, necesitaban proveerse de bienes, entre ellos de alimentos que se preparaban para la atención de la población objeto del contrato suscrito, en ese sentido ciertamente se tiene que era la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA, quien escogía sus proveedores y realizaba los pagos a los mismos, se evidencia que dentro de las obligaciones contractuales se incluyó la de rendir informe de estado de pago de proveedores y paz y salvo por parte de los mismos. Según los hechos presentados en la demanda se tiene que el demandante solicitó a la persona designada por el ICBF para la supervisión de los contratos, el pago de los saldos insolutos y que se obtuvo como respuesta que el ICBF ya había realizado los respectivos desembolsos a la ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA y se negó al señor MARIO GUZMAN VALENCIA, el pago de los rubros reclamados.

Dentro de los documentos enviados por el ICBF, no existe evidencia sobre los términos de liquidación final del contrato del año 2015, tampoco hay registros o informes presentados por la supervisora del contrato que mostraran incumplimiento de las obligaciones contractuales, incluso, la supervisora ha señalado que se cuenta con carpetas en las cuales se ha relacionado los pagos que según la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA realizó a sus proveedores. No obstante lo anterior, puede establecerse que en parte las obligaciones de la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA, al parecer no fue completa frente a su deber del pago de los acreedores, como tampoco en el suministro de información de forma oportuna puesto que se refiere que fue citada la representante legal para solucionar la reclamación efectuada por el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, sin que compareciera oportunamente a la programación que se le hiciera.

De esta forma es posible determinar que el suministro que alega haber realizado la parte actora no fue realizado directamente al ICBF, sino a la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA, entidad que cuenta con personería jurídica independiente del ICBF y que era la primeramente obligada al cumplimiento de las obligaciones que había contraído con sus proveedores. En efecto con la demanda se allegó las siguientes facturas de venta donde se indica que el cliente es ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA HCB VEREDA EL PITAL CERRO ALTO, las facturas tienen los siguientes números: 0063, 0064, 0065, 0066, 0067, 0668 y 0069, todas ellas datan del 23 de agosto de 2015⁸ y están firmadas por el señor MARIO GUZMAN VALENCIA. No se cuenta con la demostración clara de otras fechas y de otros suministros o productos diferentes a los relacionados en las mencionadas

⁸ PDF 5 -19 documento 02.

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

facturas, por tanto se tiene que sólo hay certeza de que se entregaron dichos productos en la fecha indicada y que éstos corresponden a los saldos que el señor MARIO GUZMAN VALENCIA, alega se le adeuda y pretende sean reconocidos a través del presente medio de control.

Ahora, ha señalado el Consejo de Estado, que para efectuar el análisis del ejercicio oportuno de la acción en el caso concreto, se deben individualizar los eventos que, según refiera el demandante, generaron su empobrecimiento, para el efecto en caso del suministro de bienes o servicios, se ha tomado la fecha en que tuvo lugar la prestación del servicio o suministro⁹, en el caso analizado se tiene que la fecha en la cual se hizo entrega de los bienes y servicio a la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA HCB VEREDA EL PITAL CERRO ALTO, lo fue el día 23 de agosto de 2015. Debe tenerse en cuenta que aunque el contrato celebrado con el ICBF tenía como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2015, el enriquecimiento sin causa que alega el actor no deviene de la celebración de este contrato en el que ni siquiera fue parte, por tanto no podrá tenerse como fecha la señalada en el referido contrato. Tampoco existe fecha cierta en la que probablemente se comprometiere la ASOCIACIÓN DE PADRES DE FAMILIA HCB VEREDA EL PITAL CERRO ALTO, al pago de las mencionadas facturas, en tal virtud, sólo existe certeza de fecha cierta de entrega de los bienes que al parecer han dejado de cancelarse y por tanto desde ese momento habrá de computarse el término de caducidad, pues fue con dicho suministro insoluto que se causó el daño frente al cual se reclama. En ese orden de ideas el término de caducidad fenecía el día 24 de agosto de 2017. En el presente caso se tiene que la solicitud de conciliación prejudicial fue elevada el día 15 de diciembre de 2017 cuando ya había ocurrido la caducidad de la acción y así se determinará por el despacho.

Costas

En este caso, la parte demandante fue vencida en juicio, por lo cual se le condenará en costas según el artículo 188 del CPACA en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, por cuanto dichas normas dejan claramente establecido que el CPACA ha acogido el criterio objetivo, es decir que las costas corren en todo caso a cargo del vencido, quedando proscrita la facultad del juez de determinar la conducta de las partes para proceder a la condena en costas.

En este caso, la parte demandante fue vencida en juicio, por lo cual se le condenará en costas según las preceptivas antes mencionadas. Para tales efectos se dispondrá que por Secretaría se liquiden las costas y agencias en derecho según lo dispuesto en el artículo 366 del CGP. Las agencias en derecho se tasan en la suma de \$300.000, teniendo en cuenta los criterios y topes señalados en la normatividad, los cuales serán liquidados por secretaría.

⁹ Ver sentencia CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA, sentencia de tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020) Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00267-01(52405) Actor: GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A. Y OTROS, Demandado: CAPRECOM Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

EXPEDIENTE:	190013333006 2018 00045 00
DEMANDANTE:	MARIO GUZMAN VALENCIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR probada la CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA en ejercicio de ACTIO IN REM VERSO, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Condenar en costas a la parte demandante y a favor de la demandada de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la providencia.

TERCERO.- NOTIFICAR esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo señalado en el artículo 295 del Código General del Proceso.

CUARTO.- ARCHIVAR el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia. Por secretaría liquídense los gastos del proceso.

COPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

La Juez,



MARÍA CLAUDIA VARONA ORTIZ