



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTA
-SECCION TERCERA-**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil catorce (2014)

JUEZ :	ANDREA CAROLINA ROJAS SUTA
Ref. Expediente :	1100133360362014-00299-00
Convocante :	FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO – CRAN -
Convocado :	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
AUTO APRUEBA

I.- ANTECEDENTES

La FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO – CRAN-, a través de apoderado, convocó al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR a audiencia de conciliación prejudicial, ante la Procuraduría 194 para Asuntos Administrativos, con el fin de que se conciliara el pago de los servicios prestados durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013, periodo en el cual no existió sustento contractual.

1.-Hechos

-. El 29 de diciembre de 2011, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF- celebró con la FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO – CRAN- el contrato No. 524.

-. El objeto del contrato, consistió en *“contratar la atención especializada en la modalidad de diagnóstico y acogida para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos de adoptabilidad, conforme a las disposiciones legales, lineamientos técnicos de la modalidad y estándares de calidad vigente para la prestación de servicios “*

-. En virtud de la cláusula 2.4.1. del contrato 524 de 2011, CRAN se obligó a disponer de 90 cupos contratados por el ICBF, para que niños y niñas fueran atendidos en sus instalaciones y les fueran brindados los servicios de atención especializada en protección, modalidad diagnóstico y acogida.

-. El contrato fijó el plazo de ejecución hasta el 15 de diciembre de 2013.

- De acuerdo con información enviada por funcionario del ICBF, el contratista tenía la expectativa de que se suscribiría nuevo contrato para continuar prestando el servicio.

- Una vez vencido el plazo del contrato, el contratista siguió ejecutándolo, en el entendido que, de no hacerlo, se les privaría de la atención correspondiente a los 90 niños a su cargo.

- El Nuevo contrato fue suscrito el 19 de diciembre de 2013.

- De acuerdo con lo anterior, durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013- período en el que no existió un contrato de aporte - CRAN siguió prestando los servicios contratados a los 90 niños.

- Por cuenta de los 3 días en que la convocante prestó los servicios a los 90 niños sin que existiera un contrato de por medio, dejó de recibir la suma de \$9.280.714, suma que a la fecha no ha sido cancelada.

2.- Pruebas que obran dentro de la Conciliación

- Poder otorgado por el representante legal de la FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO (fl. 10 C.1)

- Certificación expedida por el Jefe de la Oficina de Aseguramiento a la Calidad del ICBF, alusiva a la existencia y representación legal de la convocante. (fl. 11-12 C.1)

- Copia del contrato de aporte No. 524, suscrito entre CRAN y el ICBF el 29 de diciembre de 2011 (fl. 13-18C.1)

- Copia del contrato de aporte No. 1694, celebrado entre las mismas partes el día 19 de diciembre de 2013. (fl. 19-24)

- Anexo No. 1 del contrato 1694 de 2013 (fl 25)

- Mensajes enviados a través de correo electrónico entre Yuri Buitrago y Marieann Fraser González, alusivos al proceso de contratación entre la FUNDACIÓN CRAN y el ICBF durante los meses de noviembre y diciembre de 2013 (fls 26-31)

- Poder conferido por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF al doctor JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, junto con los documentos que acreditan la calidad del poderdante (fls 40-44)

- Certificación suscrita por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación del ICBF, referente a la propuesta conciliatoria presentada ante la Procuraduría (fls 48-50)

- Ficha de análisis de conciliación emitida por la entidad convocada (fls 89-104)
- Acta de conciliación celebrada ante la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, en la que consta el acuerdo logrado entre las partes (folios 164- 188)

3.-Acta de Conciliación

El día 28 de julio de 2014, ante la Procuraduría 194 Judicial I Administrativa, se realizó audiencia de conciliación extrajudicial en la cual se arribó al siguiente acuerdo:

*“(...) Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la entidad convocada con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con las pretensiones de la solicitud: me permito allegar certificado emitido por el Secretario Técnico del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ICBF, el cual decidió, teniendo en cuenta los fundamentos fácticos y jurídicos de la solicitud de conciliación, **conciliar por la suma de \$9.280.714.00.** Así mismo se decidió no reconocer intereses de cualquier tipo, indexaciones, ninguna otra clase de reconocimiento, teniendo en cuenta la naturaleza compensatoria de la figura del enriquecimiento sin causa (...). En este estado de la diligencia se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocante para que exprese su posición frente a la propuesta realizada por el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR: **Estamos de acuerdo con la propuesta conciliatoria que nos ha manifestado el ICBF y accedemos a que no se nos reconozcan los intereses ni la actualización de la suma tal y como se había solicitado (...)**”*

Trámite procesal.

La solicitud de conciliación se remitió mediante oficio del 28 de julio de 2014, por la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, y se radicó al día siguiente en la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá (f. 108 C1), correspondiendo el conocimiento del presente asunto a este Despacho.

II.- CONSIDERACIONES

Procede el Despacho a decidir respecto a la aprobación o improbación de la conciliación prejudicial realizada entre la FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO y el ICBF ante la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, referente al pago de los servicios prestados durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013, periodo en el cual no se suscribió contrato alguno.

Al tenor del artículo 64 de la ley 446 de 1998, la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos, que permite a las partes involucradas en un conflicto,

En materia contenciosa administrativa, las personas jurídicas de derecho público están facultadas para conciliar a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico, de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, en donde se formulen pretensiones de nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales y en los demás asuntos cuando la conciliación no se encuentre expresamente prohibida (Artículo 161 Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 70 de la ley 446 de 1998).

Por su parte, la ley 640 de 2001, designa como conciliador en lo contencioso administrativo, a los Agentes del Ministerio Público Delegados ante esta Jurisdicción, quienes adelantarán las conciliaciones extrajudiciales (artículo 23). Para impartir su aprobación o improbación, el artículo 24 de la normativa en cita, atribuye el conocimiento al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a autoridad a la que se remitirán dentro de los tres días siguientes al de su celebración, las actas que contengan el acuerdo conciliatorio.

Presupuestos para la aprobación del acuerdo conciliatorio

En aplicación del artículo 70, 73 y 81 de la ley 446 de 1998, y la ley 640 de 2001 (par. 3° art. 1), para la aprobación de un acuerdo conciliatorio sometido al conocimiento del juez de lo contencioso administrativo, deben concurrir los siguientes presupuestos:

- La formulación de solicitud de conciliación por intermedio de abogado titulado ante el conciliador competente.
- Las personas jurídicas de derecho público deben conciliar a través de sus representantes legales, autorizados debidamente por el Comité de Conciliación y sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial.
- Que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de la acción ordinaria establecida por la vía judicial para dirimir el conflicto que se pretende conciliar.
- El acuerdo conciliatorio estará soportado con las pruebas necesarias.
- El acuerdo no debe contrariar la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público.

En consideración de los supuestos normativos precedentes, el Despacho entrará a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la aprobación del acuerdo conciliatorio bajo examen.

1. Solicitud de conciliación presentada por intermedio de abogado titulado ante el conciliador competente.

La solicitud de conciliación fue presentada por la FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO, a través de su apoderado judicial debidamente constituido, según se desprende de la documental obrante a folios 10 a 12¹.

En cuanto a la entidad convocada, esta actúa a través de apoderado, en los términos del poder conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, según se observa a folios 40 a 44.

La solicitud de conciliación se formuló ante la Procuraduría General de la Nación, correspondiendo la realización de la audiencia a la Procuraduría 194 Judicial I Administrativa, autoridad competente para adelantar conciliaciones en materia contenciosa administrativa.

2. Capacidad y representación de las personas jurídicas de derecho público y autorización del comité de conciliación de la entidad.

El Comité de Conciliación del ICBF autorizó el pago por valor de \$9.280.714, correspondiente a los servicios prestados por la convocante durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013, según se evidencia en la certificación expedida por el Secretario Técnico del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del ICBF, obrante a folios 48 a 50.

4. Que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de la acción ordinaria establecida por la vía judicial para dirimir el conflicto que se pretende conciliar.

En el entendido que se pretende el pago de sumas de dinero presuntamente adeudadas a la convocante, con ocasión de la prestación de servicios sin soporte contractual, el cómputo de la caducidad debe hacerse en la forma prevista en el literal i) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, para el medio de control de reparación directa

En este caso, es de advertir que la caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se consolida el perjuicio para el afectado, razón por la cual se tendrá en cuenta la fecha hasta la cual la contratista prestó sus servicios sin soporte contractual, esto es, el 18 de diciembre de 2013.

Así las cosas, el término de dos años para ejercer el medio de control de reparación directa, vencería, en principio, el **19 de diciembre de 2015**, de suerte que para este momento no ha operado el fenómeno de la caducidad.

3. Naturaleza particular del conflicto y contenido patrimonial.

¹ Conviene señalar que La FUNDACIÓN CRAN no estaba obligada a inscribirse en el registro mercantil, y en los términos del artículo 16 de la Ley 1098 de 2006 y el Decreto 2388 de 1979, corresponde al ICBF reconocer, otorgar, o denegar la inscripción de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan

Encuentra el Despacho que el acuerdo conciliatorio sometido a consideración reviste un contenido patrimonial en tanto pretende precaver el conflicto originado por la prestación del servicio y en tal sentido, el pago del dinero adeudado a la convocante, en virtud del servicio prestado los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013, sin que mediara contrato alguno, según se afirma, por razones imputables a la entidad.

4. Medios probatorios que soportan el acuerdo conciliatorio.

Del material probatorio allegado, se desprende lo siguiente:

Está acreditado que entre la FUNDACIÓN CRAN y el ICBF se celebró el contrato de aporte No. 524 de 2011, cuyo objeto consistió en *“contratar la atención especializada en la modalidad de diagnóstico y acogida para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos de adaptabilidad, conforme a las disposiciones legales, lineamientos técnicos de la modalidad y estándares de calidad vigente para la prestación de servicios”* (Folio 13 vuelto)

El plazo de ejecución del contrato se estableció hasta el 15 de diciembre de 2013; su valor se fijó en \$2.253.260.352.00 y la forma de pago fue la prevista en la cláusula quinta (folio 15 vuelto)

Del informe presentado por el Subdirector de Restablecimiento de Derechos – Supervisor del contrato, de conformidad con lo establecido en la cláusula décima- se evidencia que los servicios a los que hace alusión la parte convocante fueron efectivamente prestados, y así lo manifiesta al absolver la pregunta No. 17 del informe solicitado (folio 54)

El informe en mención da cuenta de la importancia de la continuidad en el servicio prestado por la convocante en atención a la protección de los derechos de los niños, y en este sentido refiere que *“la atención a los menores que venía siendo prestada en vigencia del contrato anterior, se siguió prestando bajo el supuesto de que el nuevo contrato se legalizaría oportunamente”* (folio 54).

Está acreditado que las partes suscribieron nuevamente contrato el 19 de diciembre de 2013 (fls 19-24).

5. El acuerdo no debe contrariar la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público.

El acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes consistió en el pago de la suma de \$9.280.714, sin intereses ni otro tipo de reconocimiento, en razón al servicio prestado por la FUNDACIÓN CRAN durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013.

Partiendo de tal situación, es pertinente analizar si dicho acuerdo corresponde, en términos económicos, a lo pactado en el contrato que antecedió; en este orden de ideas se advierte:

La forma de pago se estableció en la cláusula quinta del contrato – folio 15 vuelto-, indicando que para la vigencia 2013, se pagaría por concepto de cupo/mes la suma de \$1.079.990, razón por la cual, al establecer la proporción correspondiente a los 3 días en que se prestó atención a los 90 niños, arroja un valor total de **\$9.719.910**.²

Así las cosas, se observa en primer lugar que el acuerdo económico no desconoce el antecedente contractual que existía y en esta medida no resulta lesivo para el patrimonio estatal, máxime si se tiene en cuenta que la entidad certificó la efectiva prestación del servicio y su necesidad para garantizar la protección de los derechos de los niños, quienes gozan de especial protección a la luz de la norma constitucional. Por otra parte, conviene señalar que el valor al que se acaba de hacer mención resulta superior al solicitado por el convocante, razón por la cual, la decisión de reconocer a la FUNDACIÓN CRAN el valor reclamado (\$9.280.714), resulta procedente y en esta medida no deviene en detrimento patrimonial a la entidad.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la controversia se presentó por la ejecución de prestaciones sin sustento contractual, razón por la cual resulta imperioso abordar su estudio desde la perspectiva del enriquecimiento sin causa.

Precisamente, sobre la naturaleza especial del enriquecimiento sin causa, la jurisprudencia del Consejo de Estado fue unificada mediante providencia del 19 de noviembre de 2012³. De la mencionada decisión, resulta pertinente extraer las siguientes consideraciones:

“La Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la actio de in rem verso, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente. (...) de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 los contratos estatales son solemnes puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4º)

(...)La Sala admite hipótesis en las que resultaría procedente la actio de in rem verso sin que medie contrato alguno pero, se insiste, estas posibilidades son de carácter excepcional y por consiguiente de interpretación y aplicación restrictiva, y de ninguna manera con la pretensión de encuadrar dentro de estos casos excepcionales, o al amparo de ellos, eventos que necesariamente quedan comprendidos dentro de la

²\$1.079.990 /30 días = 35 999, suma que al multiplicarla por el numero de días (3) y el numero de niños (90), arroja un valor total de **\$9.719.910**

regla general que antes se mencionó. Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes.

a) Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.

b) En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c) En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

Así las cosas se observa que los supuestos de responsabilidad por enriquecimiento sin justa causa previstos por la jurisprudencia se presentan:

- Cuando se acredite que en virtud de la supremacía la entidad constriñó o impuso al particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del contrato estatal.
- Cuando es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras, con el fin de evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho de la salud.
- Cuando debiéndose declarar una situación de urgencia manifiesta la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno

Con base en la providencia en cita, descendiendo nuevamente al caso concreto, encuentra el Despacho que se presentan circunstancias que hacen posible enmarcar la situación entre los supuestos planteados por la máxima autoridad de esta jurisdicción, puesto que si bien no sería preciso hablar de constreñimiento por parte de la entidad para la ejecución de actividades por parte de la contratista, es claro que la suspensión de las actividades por parte de la FUNDACIÓN CRAN hubiese causado un perjuicio considerable a los 90 niños que se beneficiaban del contrato de aporte celebrado con el ICBF. Esta situación es aceptada por la entidad convocada y tales consideraciones se encuentran plasmadas tanto en el informe suscrito por el supervisor del contrato como en la

Con fundamento en lo anterior es dable concluir que aun cuando en el presente caso no se verifica un constreñimiento en estricto sentido de la entidad contratante al contratista, lo cierto es que la naturaleza del contrato impuso la obligación a la FUNDACIÓN CRAN de seguir prestando la atención a los 90 niños, máxime si se tiene en cuenta que el 19 de diciembre de 2013 se celebró un nuevo contrato (1694 de 2013), razón por la cual resulta plausible la manifestación expuesta por las partes en el sentido que existía la expectativa razonable de la continuación de la relación contractual, aspecto relevante en la medida que puede entenderse que, en efecto, la entidad contratante exhortó a la mencionada fundación para que continuara prestando el servicio cuyo pago se reclamó mediante la solicitud de conciliación cuya legalidad se verifica por este Despacho.

En este caso, la situación acaecida permite considerar que el pago a la convocante no lesiona el patrimonio público, por cuanto esta prestó sus servicios durante los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2013 sin haber recibido remuneración alguna por tal concepto, y el hecho de haberse actuado sin sustento contractual estaría justificado en la medida que se buscó la protección de derechos de orden superior como es el caso de aquellos cuya titularidad está en cabeza de niños y adolescentes, y tal como se indicó en precedencia, la naturaleza del contrato y el objeto que perseguía, permiten considerar que se configuró una obligación a cargo de la FUNDACIÓN CRAN que la conminó a seguir ejecutando prestaciones, las cuales han sido reconocidas por la entidad, no solamente en cuanto a su existencia sino a su necesidad.

En síntesis, el pago de los servicios prestados por la FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN AL NIÑO – CRAN-, a pesar de no contar con soporte contractual, resulta procedente, por las razones expuestas en precedencia, en consecuencia se impartirá aprobación al acuerdo conciliatorio.

CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, concluye el Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que la conciliación extrajudicial, lograda ante la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos el 28 de julio de 2014, cumple con los requisitos para su aprobación, por lo tanto se proferirá decisión en tal sentido

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, **el JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.,**

RESUELVE:

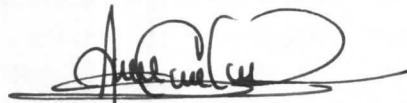
PRIMERO.- APROBAR la conciliación prejudicial celebrada el 28 de julio de 2014, ante la Procuraduría 194 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y la FUNDACIÓN

se comprometió a pagar la suma de \$9.280.714, según consta en el acta obrante a folios 105 y 106.

SEGUNDO: Por Secretaría, expídase a las partes copias del acta de conciliación y de la presente providencia, conforme lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LA JUEZ,



ANDREA CAROLINA ROJAS SUTA

L Z