



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

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 47001-23-33-000-2025-00099-01
Accionantes: FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL
TALENTO HUMANO, SOCIAL Y ORGANIZACIONAL
Accionado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

Temas: Confirma la sentencia – improcedencia por subsidiariedad

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia del 9 de junio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción de cumplimiento.

1. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Desarrollo Integral del Talento Humano, Social y Organizacional -la Fundación-, a través de apoderado¹, presentó demanda contra el Instituto de Bienestar Familiar -ICBF- con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 de 2024, expedida por el ICBF².

2. Pretensiones de la demanda

2. La parte actora solicitó:

PRIMERO: DECLARAR que, en el caso particular de la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO, SOCIAL Y

¹ De conformidad con el poder obrante en el anexo 4 de la demanda, del índice 2 de Samai.

² Por medio de la cual se crea un estímulo para fortalecer el ejercicio de corresponsabilidad en la garantía de derechos entre el Estado, comunidad y familias; se acoge una recomendación del Comité Coordinador, y se dictan otras disposiciones.



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

ORGANIZACIONAL - NIT 900364196-1, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF- se encuentra en incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, ORDENAR al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF- que, en un plazo no mayor a 10 días, dé cumplimiento a las previsiones de los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, realizando la gestión administrativa a que haya lugar a efectos de girar a la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO, SOCIAL Y ORGANIZACIONAL el segundo desembolso equivalente al 20% del estímulo asignado.

TERCERO: ORDENAR al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF- que, en lo sucesivo, se abstenga de imponer a la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO, SOCIAL Y ORGANIZACIONAL condiciones no previstas en la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024 y en su anexo orientador.

3. Hechos y fundamentos de la solicitud

3. En agosto del 2024 el ICBF abrió convocatoria a nivel nacional dirigida a organizaciones, asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro con el fin participar en el proceso público competitivo para seleccionar las entidades aliadas que implementarán la modalidad de Fortalecimiento de Habilidades Vocaciones y Talentos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el marco de la Estrategia Intersectorial Atrapasueños.

4. La Fundación participó de la convocatoria con el proyecto denominado «Fútbol Proactivo con Sentido Social» a desarrollarse en la Verdad Calabazo y Colinas de Calabazo, Corregimiento de Guachaca, Magdalena, habiendo sido seleccionada según consta en el correo de bienvenida recibido el día 24 de octubre de 2024, en el cual se informó que el estímulo asignado para el desarrollo de las actividades con las niñas, niños y adolescentes ascendía a \$ 40'000.000.

5. Posteriormente se hizo pública la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, la cual ratifica que la Fundación fue seleccionada para la asignación del estímulo económico bajo el número de experiencia comunitaria 657.

6. Según el artículo 14 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, a las fundaciones les sería cancelado el estímulo económico asignado en dos etapas: un primer desembolso equivalente al 80 % pagadero al inicio del proceso, previa aprobación de los soportes documentales requeridos y, un segundo desembolso equivalente al 20 % restante, pagadero al término de las actividades, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en el numeral 8.2.1.3 del anexo orientador.

7. A la Fundación le giraron el primer desembolso el 24 de diciembre de 2024, equivalente al 80 % del estímulo. Una vez se recibió el primer giro, inició las



actividades previstas en el plan de trabajo aprobado por el ICBF, empezando el 26 de diciembre de 2024 y finalizando el 08 de febrero de 2025.

8. La Fundación finalizó actividades en el territorio y culminó la respectiva etapa administrativa descrita el numeral 8.2.1.3 del anexo orientador, al que hace referencia el artículo objeto de acción de cumplimiento, esto es: i) aprobación del plan de trabajo en concordancia con el plan de inversión ii) recepción de visita de seguimiento, iii) entrega de dos informes técnicos y dos informes financieros y, finalmente iv) Registro de las niñas, niños y adolescentes en la plataforma “cuéntame”, conforme obra en la carpeta asignada a la fundación para el cargue de los soportes documentales.

9. Por lo anterior, la Fundación procedió a requerir al ICBF el pago del segundo desembolso equivalente al 20 % del estímulo, a fin de realizar la reinversión de que trata la nota 6 del numeral 8.2.1.3 del anexo orientador; sin embargo, la respuesta obtenida fue desfavorable, como consta en el correo electrónico de fecha 11 de abril de 2025.

10. El ICBF consideró que la Fundación cumplió con 3 de los 4 requisitos previstos en el numeral 8.2.1.3 del anexo orientador, necesarios para el pago del segundo desembolso, habiendo emitido una no conformidad en relación con el numeral 3, esto es, sobre los informes técnicos y financieros, siendo esta la cuestión que habrá de dilucidarse, pues el fundamento de esta no conformidad resulta arbitrario, en la medida en que no se encuentra previsto ni en el anexo orientador ni en la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, normas que rigen la implementación de las experiencias comunitarias, causando graves perjuicios a la Fundación.

4. Actuaciones procesales

11. Mediante proveído del 15 de mayo de 2025, el Tribunal Administrativo del Magdalena admitió la acción de cumplimiento contra el ICBF.

4.1. Contestaciones a la demanda

12. El ICBF se opuso a las pretensiones de la demanda porque no se cumplen los presupuestos para invocar la acción constitucional dada la inexistencia de incumplimiento por parte de dicha entidad.

13. Expuso que se dio respuesta a la solicitud elevada por la Fundación demandante a través de comunicación de 13 de mayo de 2025, distinguida con el Rad. No. 202521000000130751, en la cual se explicó que el cumplimiento de los requisitos técnicos para acceder al segundo desembolso ya había sido verificado favorablemente por las Direcciones de Infancia y de Adolescencia y Juventud, y que el giro correspondiente sería tramitado tan pronto se contara con la



disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC–, conforme lo exige el párrafo del artículo 14 de la Resolución 4875 de 2024.

14. Sostuvo que, lejos de una omisión o inactividad, lo que se evidencia en este caso es un cumplimiento progresivo y reglado de la disposición administrativa invocada, mediado por condiciones presupuestales y procedimientos internos que no han sido desatendidos ni desconocidos por la entidad, sino que se encuentran en curso de ejecución de acuerdo con los parámetros institucionales y legales vigentes; como consecuencia, no puede afirmarse válidamente que el ICBF haya incurrido en renuencia, ni que subsista un incumplimiento susceptible de ser corregido por vía judicial.

15. Aclaró que, por expresa disposición legal contenida en el párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procede para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, como ocurre en el presente asunto, en el que se reclama la ejecución de recursos públicos bajo el formato de desembolsos condicionados a disponibilidad presupuestal; además, sostuvo que, en el evento en que se interpretara que lo pretendido es la protección del derecho fundamental al mínimo vital o al acceso a programas sociales, la jurisdicción contencioso administrativa estaría obligada a convertir el trámite en el previsto por el artículo 86 de la Constitución, al tratarse de una materia propia de la acción de tutela.

16. Como consecuencia, solicitó que se declare la improcedencia de la acción, por ausencia del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, toda vez que el ICBF dio respuesta oportuna, sustancial y de fondo a la solicitud elevada por la parte actora, lo que excluye la existencia de renuencia; o de forma subsidiaria, al encontrarse demostrado que lo pretendido por la parte actora es el cumplimiento de una norma que implica gasto público, sujeto a disponibilidad presupuestal (PAC), circunstancia que excede el objeto y alcance de esta acción judicial.

4.2. Fallo de primera instancia

17. A través de la sentencia del 9 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró improcedente la acción de cumplimiento, de conformidad con los siguientes argumentos:

No obstante, del análisis de los preceptos objeto de esta acción, y de acuerdo con los elementos probatorios allegados al proceso, la Sala advierte que lo pretendido por el extremo demandante sin lugar a dudas implica la causación de un gasto, toda vez que el desembolso de la totalidad del incentivo al que alude la fundación demandante supone unas erogaciones que se encuentran condicionadas a la disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC.

La Sala arriba a la anterior conclusión al estudiar el contenido de los artículos cuya observancia pretende la parte actora, pues en él se establece el procedimiento y las condiciones para el giro de los recursos asignados por concepto de estímulos



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

otorgados a las experiencias comunitarias lideradas por las fundaciones seleccionadas; cuya forma de pago se divide en dos desembolsos, uno equivalente al 80% de dicha suma y otro por el 20%, previa disponibilidad del precitado PAC.

(...) No obstante lo anterior, en el presente caso, la misma entidad demandada, en su contestación, aclara que la erogación objeto del presente proceso se encuentra presupuestada, (...).

Pues bien, se tiene que con la presente acción de cumplimiento lo que busca la fundación accionante es que por parte de este Tribunal se resuelva de fondo el conflicto originado con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de determinar si es procedente conminar por este medio a dicha entidad a que se proceda al desembolso en su integridad del 20% restante del estímulo reconocido a la experiencia comunitaria “Fútbol Proactivo con Sentido Social”, liderada por la primera.

En ese orden, estima la Sala que los argumentos expuestos por el extremo accionante no están llamados a prosperar, como quiera que éste se encuentra en la posibilidad de instaurar una demanda en ejercicio del medio de controversias contractuales, contemplado en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011; o un proceso ejecutivo, a su elección.

4.3. Impugnación³

18. La parte actora impugnó la decisión y solicitó su revocatoria. Como fundamento, sostuvo que, el acto administrativo general cuyo cumplimiento se persigue no puede ser tenido como un título ejecutivo pasible de un proceso coercitivo, o, como un contrato pasible del medio de control de controversias contractuales.

19. Sostuvo que, ambas apreciaciones abiertamente del tribunal son erróneas, como quiera que se trata de una resolución de carácter general que no presta mérito ejecutivo y que mucho menos entraña una relación contractual entre las partes, de tal suerte que en la sentencia objeto de alza se incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, razón por la cual habrá de disponerse su revocatoria.

20. Indicó que, si bien la Resolución establece una obligación de pago en cabeza del ICBF, lo cierto es que esta carece de cuantía clara y sujeto pasivo determinado. Por tanto, la obligación es exigible en la medida del cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos objeto de trámite, pero no es clara ni tampoco expresa en la medida en que no se prevé cuánto se debe pagar, ni tampoco a favor de quién o quiénes hacerlo, dicho de otro modo, el acto administrativo en cuestión carece de dos de los tres requisitos esenciales del título ejecutivo, a voces del numeral 4 del artículo 297 del CPACA.

³ La sentencia del 9 de junio de 2025 fue notificada por correo electrónico el 20 de junio de 2025; sin embargo, el escrito de impugnación se radicó el 26 de junio de 2025, término que se encuentra oportuno.⁵



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

21. Finalmente, aclaró que, entre la Fundación y el ICBF nunca existió un vínculo contractual; por tanto, no es posible pretender la declaratoria de existencia de una relación de este tipo a partir de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024.

5. Trámite en segunda instancia

22. Estando el proceso al despacho para resolver, se advirtió que en el expediente y en la página oficial del ICBF no estaba el texto de la convocatoria nacional de agosto de 2024 del ICBF dirigida a organizaciones, asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro con el fin «participar en el proceso público competitivo para seleccionar las entidades aliadas que implementarán la modalidad Fortalecimiento de Habilidades Vocaciones y Talentos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el marco de la Estrategia Intersectorial Atrapasueños», que originó la expedición de la resolución objeto de la presente acción de cumplimiento.

23. Así las cosas y comoquiera que la referida información resultaba indispensable para resolver el asunto aquí estudiado, se ordenó al ICBF, en virtud del artículo 2131 del CPACA⁴, remitir copia de la referida convocatoria y la indicación del régimen jurídico aplicable a este tipo de estímulos, información que fue allegada por la entidad demandada y puesta en conocimiento de la actora.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

24. La Sección Quinta de esta corporación es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 9 de junio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, según lo dispuesto en los artículos 150⁵ y 152⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

⁴ En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes. Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días. En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decreta pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decreta.

⁵ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁶ Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.



(CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado⁷.

2. Objeto de la decisión

25. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 9 de junio de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción de cumplimiento, de conformidad con los argumentos expuestos por la demandante en el escrito de impugnación.

26. Sin embargo, la Sala debe verificar si en el presente caso se cumplió con los requisitos de procedencia y procedibilidad, como pasa a explicarse.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

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

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

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

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

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

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

⁷ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



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

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

4. La constitución en renuencia

31. El requisito de constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este⁸ y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

32. Sobre este presupuesto de procedibilidad, la Sala ha señalado que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁹. Igualmente, esta Sección¹⁰ ha dicho que:

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

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

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

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que **la primera delimita el marco del incumplimiento**

⁸Sobre el particular esta Sección ha dicho «[l]a Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible».

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación: 2011-01063 (ACU), MP. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, radicación: 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella **define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos**^[11] (Negrillas fuera de texto).

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

34. Por otra parte, para dar por satisfecho este presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el obedecimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

35. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia». Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano»¹².

36. En el caso concreto, la accionante acompañó con la demanda copia de la petición radicada el 17 de abril de 2025, en la cual la actora solicitó dar cumplimiento a los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, sin que obre constancia de respuesta por parte del ICBF.

37. Con base en lo anterior, la Sala entiende agotado el requisito de constitución en renuencia frente al ICBF, según lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, respecto de los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024.

¹¹ En la providencia se citó «Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP. Darío Quiñones Pinilla».

¹² Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01 (ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

38. Según quedó expuesto en los antecedentes, las pretensiones de la Fundación están orientadas al cumplimiento de lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Resolución 4875 del 18 de octubre de 2024, cuyo contenido es el siguiente:

RESOLUCION No. 4875 DE OCTUBRE 18 DE 2024

"Por medio de la cual se crea un estímulo para fortalecer el ejercicio de corresponsabilidad en la garantía de derechos entre el Estado, comunidad y familias; se acoge una recomendación del Comité Coordinador, y se dictan otras disposiciones."

LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR "CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS"

En uso de sus facultades legales y estatutarias y, en especial las que le confieren el literal b) del artículo 28 de la Ley 7 de 1979, el literal a) del artículo 78 de la Ley 489 de 1998 y,

CONSIDERANDO

Que con fundamento en el artículo 44 de la Constitución Política, se establece que *"La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos."*

Que adicionalmente el artículo 70 dispone que *"El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."*

Que, en este mismo sentido, el artículo 71 señala que *"La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."*

RESUELVE:

Artículo 1º. Créese el estímulo "Atrapasueños" para el impulso y fortalecimiento de experiencias comunitarias de organizaciones de base que incentiven el ejercicio de corresponsabilidad en la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes entre el Estado, la comunidad y las familias.

³ Artículo 16 del Decreto 987 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 1927 de 2013

www.icbf.gov.co

@icbfcolombiaoficial

@ICBFColombia

@icbfcolombiaoficial

ICBFColombia

Avenida Cr 68. No. 64C - 75
Teléfono: 4377630 - Colombia

Línea gratuita nacional ICBF
01 8000 91 8080

Página 7

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Cecilia De la Fuente de Lleras
Dirección General
Pública



RESOLUCIÓN No. 4875 DE OCTUBRE 18 DE 2024

"Por medio de la cual se crea un estímulo para fortalecer el ejercicio de corresponsabilidad en la garantía de derechos entre el Estado, comunidad y familias; se acoge una recomendación del Comité Coordinador, y se dictan otras disposiciones."

Artículo 2º. El estímulo de que trata el artículo anterior tiene por objetivo la promoción de los derechos de los niños y las niñas, la prevención de vulneraciones, el fomento de la participación, la construcción de culturas de paz, la promoción de relaciones familiares y comunitarias de cuidado para el buen vivir, el fortalecimiento de comunidades protectoras y el fortalecimiento de habilidades, vocaciones y talentos de las niñas, los niños y los adolescentes.

Artículo 3º. El estímulo corresponderá a una asignación financiera de acuerdo con la planeación estratégica de la entidad y la disponibilidad de recursos determinada para cada vigencia desde la Dirección de Infancia y la Dirección de Adolescencia y Juventud.



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

Artículo 14º. El giro de los recursos se realizará en dos (2) desembolsos así: (i) El primer desembolso equivalente al ochenta por ciento (80%) del estímulo asignado se realizará a la remisión y aprobación de los documentos establecidos en el artículo 6 de la presente Resolución. (ii) El segundo desembolso equivalente al veinte por ciento (20%) restante se realizará con cumplimiento de las condiciones establecidas en el

www.icbf.gov.co

@icbfcolombiaoficial

@ICBFColombia

@icbfcolombiaoficial

ICBFColombia

Avenida Cr 68, No. 64C - 75
Teléfono: 4377630 - Colombia

Línea gratuita nacional ICBF
01 8000 91 8080

Página 11

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Cecilia De la Fuente de Lleras
Dirección General
Pública



RESOLUCIÓN No. 4875 DE OCTUBRE 18 DE 2024

"Por medio de la cual se crea un estímulo para fortalecer el ejercicio de corresponsabilidad en la garantía de derechos entre el Estado, comunidad y familias; se acoge una recomendación del Comité Coordinador, y se dictan otras disposiciones."

numeral 8.2.1.3. "Seguimiento a la implementación de las Experiencias en territorio, por parte del Bienestar Familiar" del "ANEXO ORIENTADOR DE EXPERIENCIAS COMUNITARIAS" Código A2.MO29.PP.

Parágrafo. Tanto el primer como el segundo desembolso se realizarán dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos contemplados, previa disponibilidad del PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja). La Dirección Financiera solo realizará los desembolsos una vez se hayan verificado todos los requisitos y condiciones descritos, los cuales serán comunicados por las Direcciones de Infancia y Adolescencia y Juventud mediante memorando, indicando el cumplimiento.

Artículo 15º. Ordenar a la Dirección Financiera de la Sede de la Dirección General realizar los desembolsos de que trata el artículo décimo cuarto en los términos indicados.

39. En el *sub judice* la parte actora solicitó que se ordene a la entidad accionada el pago de la suma de dinero establecida para el segundo desembolso, lo que implica materializar una obligación de hacer.

40. Las disposiciones son actualmente exigibles porque no están derogadas ni suspendidas y su cumplimiento se encuentra presupuestado conforme lo establece la parte considerativa y el artículo 13 de la misma resolución:

Que, el ICBF cuenta con los recursos necesarios para garantizar el otorgamiento de los estímulos que se asignarán a las experiencias presentadas por las organizaciones de base comunitarias y que se seleccionarán en el presente acto administrativo. Para lo anterior se cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 321224 del 11 de octubre del 2024.

Artículo 13º. Para la entrega del estímulo financiero la Dirección Financiera del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF expedirá los Registros Presupuestales de Compromisos (RPC) para cada una de las organizaciones de base comunitarias referidas en el Anexo No. 1 "Listado de organizaciones con asignación de estímulo", con cargo al CDP número 321224 de fecha 11 de octubre del 2024.

41. No se evidencia que lo pretendido por el accionante involucre la protección de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela, lo que torna procedente la acción de cumplimiento.

42. Sin embargo, se advierte que la parte actora cuente con otro medio de defensa judicial para procurar por el acatamiento del precepto que se pide atender, como pasa a explicarse.



6. Caso concreto

43. Sea lo primero indicar que, el manual de contratación del ICBF¹³, vigente para la época en la cual se emitió la Resolución objeto de cumplimiento, establece que la entidad, para el cumplimiento de su misionalidad, celebra contratos bajo el régimen especial de aporte, encontrándose en todo caso, sometidos a los principios constitucionales y legales de la contratación estatal, así como a los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades y de conflicto de interés, previstos en la Ley y en este Manual.

44. De la misma manera, el ICBF celebra bajo las reglas dispuestas en el estatuto general de la contratación pública, cualquier tipología contractual, incluidos contratos y convenios de ciencia y tecnología, acuerdos de entendimiento y contratos de tipo asociativo que se autorizan en la Ley 489 de 1998, o a la que haga sus veces.

45. Igualmente, el ICBF podrá contratar con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, en los términos del Decreto 092 de 2017, o la que haga sus veces. Así las cosas, la actividad contractual del ICBF se sujeta a los siguientes regímenes de contratación: a) Régimen del estatuto general de la contratación estatal y b) Régimen especial de aporte.

46. De conformidad con el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015, el ICBF por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, podrá celebrar contratos de aporte, los cuales tienen como objetivo que el Instituto se obligue a proveer a una institución de utilidad pública o social los bienes 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 ICBF.

47. En consonancia, el artículo 122 del Decreto Ley 2150 de 1995, establece que la prestación del servicio de bienestar familiar se podrá celebrar directamente con entidades sin ánimo de lucro; lo anterior, con sujeción a lo contenido en el manual de contratación. Asimismo, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte de que trata el numeral 9 del artículo 21 de la Ley 7 de 1979, con instituciones de utilidad pública o social de reconocida.

48. Adicionalmente, el manual establece la posibilidad que tiene el ICBF de contratar por invitación cerrada cuando requiera apoyar el desarrollo de experiencias o iniciativas comunitarias artísticas, culturales, deportivas, de juego y recreación, científicas, educativas, de cuidado de la vida o de soberanía alimentaria, que contribuyan a prevenir vulneraciones y promuevan la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, sus familias y comunidades.

¹³Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo1.abs_manual_de_contratacion_v6_0.pdf



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

49. Finalmente, de conformidad con los documentos obrantes en el proceso y particularmente el manual operativo de la Modalidad se Atrapasueños, entre la actora y el ICBF existen obligaciones contractuales que se suscriben en el marco de los contratos para el desarrollo de la Modalidad; por tanto, para la sala la relación existente entre el ICBF y la parte actora está sometida al régimen general de contratación pública.

50. Así las cosas, la presente acción de cumplimiento no supera el requisito de subsidiariedad, en tanto la Fundación cuenta con la posibilidad de acudir a la acción de controversias contractuales para reclamar las sumas adeudadas por el ICBF, como consecuencia del no pago de las obligaciones adquiridas en virtud de la Resolución 4875 de 2024.

51. Al respecto se advierte, además, que el juez de cumplimiento no puede invadir la órbita de las competencias propias de la autoridad administrativa, en el sentido de verificar si efectivamente los requisitos alegados por la Fundación como cumplidos, se encuentran satisfechos.

52. De esta manera, para la sala la petición de la parte actora es improcedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 393 de 1997, pues existen otros mecanismos, esto es, la acción de controversias contractuales, escenario en donde el debate aquí planteado debe ser dirimido.

53. Ahora bien, debe recordarse que el juez de la acción de cumplimiento, pese a la existencia de otro instrumento judicial, podría pronunciarse de fondo en relación con la solicitud, siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio. No obstante, en el caso de la referencia, la parte interesada no probó tales extremos.

54. Como consecuencia, esta Sala confirmará la decisión del Tribunal Administrativo del Magdalena, del 9 de junio de 2025, que declaró improcedente la acción de cumplimiento, pero, de conformidad con las razones aquí expuestas.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 9 de junio de 2025 del Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción, pero, por las razones expuestas en esta decisión.

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



Demandante: Fundación para el Desarrollo Integral
del Talento Humano, Social y Organizacional
Demandado: ICBF
Rad: 47001-23-33-000-2025-00099-01

TERCERO: En firme esta sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Magistrado

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

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