

ACCIÓN POPULAR / SENTENCIA QUE APRUEBA EL PACTO DE CUMPLIMIENTO - Revocada / PACTO DE CUMPLIMIENTO - No existió ánimo conciliatorio por parte del ICBF / PACTO DE CUMPLIMIENTO - No puede ser parcial / DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN - No puede ser cambiada por el apoderado en la audiencia de pacto de cumplimiento / REANUDACIÓN DEL PROCESO - Por la inexistencia de pacto de cumplimiento

La Sala considera que, conforme se encontró probado en el caso sub examine, el Tribunal impuso órdenes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el marco de la audiencia especial de pacto de cumplimiento pese a que dicha entidad manifestó que no tenía ánimo conciliatorio. El Comité de Conciliación de cada entidad pública es el único que cuenta con la facultad para decidir si concilia o no y, en el caso que se estudia, el Comité del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en ningún momento manifestó tener voluntad de conciliar, por lo que las órdenes impartidas por el Tribunal al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deben revocarse, teniendo en cuenta que conforme a las pruebas que obran en el expediente se logró demostrar que la apoderada del Instituto demandado en la audiencia de pacto de cumplimiento puso en conocimiento del Tribunal que el Comité había decidido no conciliar ni presentar fórmula de pacto. Los apoderados que representen a las entidades en audiencias de pacto de cumplimiento no cuentan con la facultad de cambiar lo decidido por los Comités de Conciliación y, mucho menos, para comprometer en forma autónoma el presupuesto de la entidad; por ello, en el caso sub examine, el Tribunal no podía desconocer el acta del Comité de Conciliación. (...) La Sala considera que, en el caso sub examine, se debe revocar la sentencia impugnada por cuanto aprobar el pacto sin las órdenes impartidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no garantiza en forma plena la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda. La revocatoria de la sentencia de pacto implica la reanudación del proceso; en consecuencia, el Tribunal deberá decidir si convoca a una nueva audiencia de pacto de cumplimiento o da apertura a la etapa probatoria.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 41001-23-31-000-2010-00599-01(AP)

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - REGIONAL HUILA Y OTROS

Referencia: Acción Popular¹

¹ Demanda repartida el 29 de septiembre de 2010, folio 1 cuaderno 1

Asunto: Apelación de la sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado el 23 de septiembre de 2014 entre la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar², contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de octubre de 2014, por el Tribunal Administrativo del Huila³, a través de la cual se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado el 23 de septiembre de 2014 entre la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Defensoría del Pueblo, *–en adelante la demandante, la actora o la parte demandante–* por intermedio de apoderado, interpuso demanda, en ejercicio de la acción popular, por la presunta vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y a la seguridad y salubridad públicas; previstos en los literales “a” y “g” del artículo 4.º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁴.

Pretensiones

2. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes⁵:

“[...] PRIMERO: Sírvase señor juez amparar los derechos e intereses colectivos de los adolescentes infractores de la ley penal en el Departamento del Huila en general y en particular de aquellos que se encuentran ubicados en el municipio de Neiva.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo solicitado en la petición anterior, ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva, que mientras el Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogar Claret de la ciudad, adelanten las gestiones necesarias para dotar sus instalaciones de un eficiente servicio de alcantarillado, de suministro y almacenamiento de aguas y de una planta alterna de energía eléctrica que garantice la continuidad del servicio cuando se presentan los cortes de energía.

TERCERO: Ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva que mientras al Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogares Claret, adelanten las gestiones necesarias para que los muros de la edificación cuenten con una altura suficiente que impida

² Impugnación visible a folios 1245 a 1252 del cuaderno de apelaciones.

³ Providencia obrante a folios 1218 a 1224 Ibidem.

⁴ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se distan otras disposiciones”.

⁵ Folio 3 cuaderno núm 1.

los intentos de fuga, que los baños, se retiren de las habitaciones y en su lugar se construyan baterías sanitarias que garanticen la salubridad de los usuarios.

CUARTO: Ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva que mientras al Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogar Claret, adelanten las gestiones necesarias para garantizar que las adolescentes de sexo femenino cuenten con un espacio propio, independiente de los varones, al igual que para que pueda atender con independencia a los jóvenes infractores que han cumplido la mayoría de edad.

QUINTO: Ordénese a las entidades demandadas que en un plazo prudencial, adelante las gestiones necesarias con el fin de dotar al departamento del Huila de un Centro de Atención Especializado para Adolescentes en conflicto con la ley,

SEXTO: Decrétese a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos el incentivo económico de que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998, el cual deberá ser cancelado por los demandados a prorrata [...].”

Presupuestos fácticos

3. En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentaron la solicitud de protección de los derechos e intereses colectivos, son los siguientes:

3.1. La Fundación Hogares Claret la Libertad, ubicada en la ciudad de Neiva, es el operador del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, conforme al Código de la Infancia y la Adolescencia.

3.2. En visita realizada el 17 de junio de 2010, diferentes operarios del sistema, entre los cuales se encontraba la Procuraduría Judicial de Familia, detectaron que en la Fundación Hogares Claret la Libertad existen dificultades que impedían garantizar la seguridad, protección, educación, rehabilitación y desarrollo de los adolescentes en conflicto; como por ejemplo: i) la altura de los muros no es apropiada, por lo que se presentan intentos de fuga y amotinamientos, ii) los usuarios no pueden asistir a los Talleres de Capacitación – pre laboral, iii) no existe buen servicio de alcantarillado, iv) las redes de agua son obsoletas e inadecuadas lo que impide la adecuada prestación del servicio público, y en varias oportunidades, bomberos han tenido que ir a suministrar agua, v) las baterías sanitarias ubicadas en las habitaciones son inapropiadas, vi) el centro no tiene sistema alterno o de emergencia que garantice el suministro de energía cuando el servicio público de energía es suspendido, lo que conlleva a intentos de fuga o amotinamiento y vii) no hay un espacio propio para las mujeres, lo que ha generado promiscuidad, tampoco hay un espacio para atender de manera independiente a los mayores de edad, los cuales, por ley, deben tener separación física al interior del Centro.

3.3. El Departamento del Huila no cuenta con un Centro de Servicios Judiciales en el que funcione un Centro Transitorio para adolescentes, lo que ha llevado a que se ubiquen en la sede del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes donde atienden a los jóvenes privados de la libertad; por lo que es necesario y urgente que se construya un sitio que le brinde a los adolescentes infractores condiciones de bienestar.

3.4. Los Gobernadores y Alcaldes, por disposición del artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia, están en la obligación de diagnosticar la situación de la

niñez y la adolescencia y establecer las problemáticas prioritarias que deba atender el Plan de Ordenamiento Territorial.

Actuaciones en primera instancia

4. El Tribunal Administrativo del Huila, mediante auto proferido el 20 de octubre de 2010⁶, admitió la acción popular y concedió amparo de pobreza a la parte demandante, también dispuso notificar personalmente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Huila, al Departamento del Huila, al Municipio de Neiva y al Procurador Judicial, conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Ley 472.

5. El Tribunal, mediante providencia proferida el 11 de marzo de 2013⁷, fijó fecha para celebrar audiencia especial de pacto de cumplimiento.

6. El 29 de mayo de 2013⁸ se realizó la audiencia especial de pacto de cumplimiento, se suspendió por cuanto se vinculó al proceso a todos los municipios⁹ del Departamento del Huila, a la Fiscalía General de la Nación, a la Rama Judicial y a la Policía Nacional.

7. El 23 de septiembre de 2014 se reanudó la audiencia especial de pacto de cumplimiento¹⁰ de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472.

Las Intervenciones de las entidades accionadas

8. La Gobernación del Huila¹¹, mediante apoderado, contestó la demanda y señaló que el Departamento focaliza los recursos de acuerdo con las necesidades de primer orden teniendo en cuenta que los recursos para los entes territoriales por modificación de ley de regalías, se redujeron sustancialmente, lo que compromete toda la política social que ha venido manejando el Departamento del Huila, cuyos proyectos y programas se esperaba fortalecer en la administración en curso.

8.1. En acta No. 02 del 31 de marzo de 2011, se viabilizó la posibilidad de adquirir un terreno adecuado para los adolescentes, por lo que estaría suscribiendo el convenio con recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que aportaría \$1.600.000.000, el Municipio de Neiva que aportaría \$150.000.000 y el Departamento del Huila que aportaría \$1.200.000.000.

8.2. En el presupuesto Departamental del año 2012 se destinó \$450.000.000 para el sostenimiento de 40 cupos de internos menores infractores en el Hogar Claret.

9. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹², por intermedio de apoderada, contestó la demanda y arguyó que siempre ha manifestado que mientras se construye la nueva instalación, es necesario adelantar las adecuaciones indispensables para garantizar la permanencia tranquila y segura de los adolescentes de la institución.

9.1. El documento CONPES 3629 de 2009 establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene una naturaleza misional, y su función se limita a proporcionar lineamientos técnicos a las instituciones que hacen parte del Sistema

⁶ Folios 26 y 27 cuaderno núm 1.

⁷ Folios 279 cuaderno 2.

⁸ Folios 360 a 365 ibídem.

⁹ No señala nombres

¹⁰ Folios 1200 a 1209 cuaderno de apelaciones.

¹¹ Folios 94 a 98 cuaderno 1.

¹² Folios 181 a 190 ibídem.

de Responsabilidad Penal para Adolescentes, descartándose en consecuencia la obligación de asumir aspectos relacionados con infraestructura en el sistema, de manera exclusiva, pues en virtud del principio de corresponsabilidad de los diferentes actores del Estado que intervienen directa o indirectamente, existe un trabajo coadyuvado para garantizar un efectivo amparo de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

9.2. Indicó que tanto la Gobernación del Huila como la Alcaldía de Neiva han tenido la voluntad de adecuar el bien, pero que teniendo en cuenta las necesidades, es indispensable adquirir un nuevo terreno, para contar con los espacios requeridos y brindar una adecuada atención a los adolescentes, por lo que, mediante Resolución No. 2186 del 24 de octubre de 2011, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- Regional Huila, requirió a la Gobernación del Huila y al Municipio de Neiva para que apropien las partidas presupuestales.

9.3. Sin embargo, mientras se adquiere el terreno, se debe adecuar el actual.

9.4. El CONPES 3629 de 2009 evidenció diferentes ejes problemáticos: i) insuficiente cobertura, calidad y pertinencia de los programas y servicios del sistema, ii) escaso recurso humano especializado, iii) limitada articulación sectorial y territorial de las entidades que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y iv) escasa apropiación de las responsabilidades de las entidades territoriales, falta de ejercicio del principio de la corresponsabilidad y ausencia de información, por lo que, llamó la atención y aseguró que la infraestructura de centros de servicios judiciales para adolescentes requiere del concurso no solo de las entidades del orden nacional, sino también del nivel territorial Municipios y Departamentos.

9.5. Es necesario un trabajo sistemático entre todas las entidades del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; sin desconocer que el Código de Infancia y Adolescencia señala que los responsables del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, son el Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes.

9.6. En Comité Institucional del 3 de octubre de 2012, al que asistieron los entes territoriales a nivel Departamental, el Secretario de Gobierno del Huila, la Secretaría de Gobierno de Neiva, la Secretaría de Educación de Neiva y la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Policía de Infancia y Adolescencia, los Jueces de Conocimiento de Responsabilidad Penal para Adolescentes, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Procuraduría Judicial de Familia y el Instituto de Bienestar Familiar, se hizo un análisis de la problemática planteada en la demanda, y se establecieron los siguientes compromisos económicos: i) Alcaldía de Neiva a aportar lote de terreno y \$500.000.00, ii) la Gobernación del Huila aporte de \$600.000.000 y iii) Fiscalía General de la Nación aportar \$200.000.000 para oficinas del CESP.A.

9.7. Mediante oficio núm. 006443 enviado a la Secretaría de Gobierno de Neiva de parte del Instituto de Bienestar Familiar, se le recalcó la imperiosa necesidad de iniciar un proceso contractual con el fin de invertir recursos de la vigencia del año 2012, en la seguridad del Fundación Hogar Claret.

9.8. Con fundamento en los anteriores argumentos, formuló como excepciones: i) “[...] falta de legitimación en la causa por pasiva [...]”; ii) “[...] inpetitudo sustantiva [...]”; y iii) “[...] genérica [...]”.

10. El Municipio de Neiva¹³, por intermedio de apoderada, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó:

10.1. La Administración Municipal, a través del Departamento Administrativo de Planeación, y la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, están adelantando las gestiones encaminadas a adquirir el bien que va a ser destinado a la reclusión de menores infractores, en atención a que el Municipio no cuenta con un inmueble que reúna las características necesarias.

10.2. En Consejo de Seguridad realizado el 27 de febrero de 2012, se dispuso destinar los recursos necesarios para comprar el terreno.

10.3. La Fundación Hogares Claret debe realizar las adecuaciones al inmueble donde funciona el Centro de Atención Especializado para Adolescentes, por ser la prestadora del servicio.

11. La Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional¹⁴, a través de apoderado especial, contestó la demanda y dijo que propuso como excepción: “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva* [...]” por cuanto la función de seguridad y control de la Policía Nacional es perimétrica y externa a las instalaciones de los centros transitorios, especializados y de internamiento preventivo, por ser el lugar donde los adolescentes infractores cumplen las medidas preventivas y sanciones prescritas por el Juez.

12. El Municipio de Pitalito¹⁵, por conducto de apoderado, contestó la demanda. Se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que no es el responsable de atender la problemática planteada en la demanda.

12.1. El Plan de Desarrollo “[...] *¡Todos en Acción 2012 – 2015! [...]*” incluyó el programa Pitalito en Acción por la felicidad de las niñas, niños y adolescentes, y trabaja en la implementación de acciones integrales que permitan la protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, implementadas desde las instituciones, la familia y la sociedad, para garantizar su desarrollo en escenarios propios y que contribuyan al goce efectivo de sus derechos.

12.2. El Municipio de Pitalito cuenta con un hogar transitorio para menores infractores de la Ley, el cual garantiza un espacio idóneo que sirve de paso temporal para el cuidado de los adolescentes infractores, también tiene una persona vinculada con la administración municipal, que se encarga del cuidado de los adolescentes.

12.3. El Municipio de Pitalito no tiene relación legal con la Fundación Hogar Claret, por lo que, como las pretensiones de la demanda van encaminadas a adelantar reparaciones en ese inmueble, no es el responsable y esas funciones no están en la órbita de su competencia.

12.4. No existe relación jurídico-procesal entre los hechos de la demanda y el Municipio de Pitalito.

12.5. Propuso como excepciones: i) “[...] *falta de legitimación en causa pasiva*” y ii) “[...] *ausencia de responsabilidad de la entidad territorial*”.

¹³ Folios 126 a 132 cuaderno 1.

¹⁴ Folios 373 a 375 del cuaderno 2.

¹⁵ Folios 387 a 393 ibídem.

13. La Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial¹⁶, por conducto de apoderado, contestó la demanda y destacó que no ha vulnerado ningún derecho e interés colectivo.

13.1. Señaló que no es la entidad encargada de velar por las posibles fallas en las instalaciones de la Fundación Hogar Claret.

13.2. La Dirección Seccional de Administración Judicial, en aras de no traumatizar el buen funcionamiento de la administración de justicia, arrendó el inmueble ubicado en la calle 11 núm. 2 – 55 de Neiva y lo adecuó para la realización de diligencias judiciales que se efectúen contra menores y adolescentes, asumiendo un gasto que no es de su obligación, conforme al Código de Infancia y Adolescencia.

13.3. Propuso como excepción: i) “[...] *legitimación en la causa* [...]”.

14. El Municipio El Pital¹⁷, por conducto de apoderado, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones de la demanda, e indicó que no ha vulnerado ningún derecho e interés colectivo, por cuanto el Municipio que representa no tiene relación con la Fundación Hogares Claret La Libertad.

14.1. Propuso como excepción: “[...] *inexistencia de vulneración alguna de los derechos que se solicitan proteger* [...]”.

15. El Municipio El Agrado¹⁸, por conducto de apoderado, contestó la demanda.

15.1. Aseguró que los municipios de sexta categoría, como el que representa, no cuenta con los recursos económicos para adelantar las obras señaladas en la demanda.

15.2. La Fundación Hogares Claret es una institución privada que ostenta en comodato las instalaciones, y sería improcedente que el municipio El Agrado sufragara las obras, lo cual desconocería lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política.

16. El Municipio de Isnos¹⁹, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que es un municipio de sexta categoría y que los recursos que le envía el Sistema General de Participaciones y los recursos propios no alcanzan para sufragar obras como las señaladas en la demanda.

16.1. El demandante desconoce la forma en que se viene manejando la política de la prevención, investigación, juzgamiento e internación del menor infractor claramente definida en el Código de Infancia y Adolescencia.

16.2. Propuso como excepción: “[...] *ausencia de los fundamentos fácticos para promover la acción popular* [...]”.

17. El Municipio de Colombia²⁰, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que no desconoce el incremento de la delincuencia en el país, pero no puede aportar económicamente para la construcción del establecimiento

¹⁶ Folios 444 a 451 cuaderno 3.

¹⁷ Folios 497 a 499 ibídem.

¹⁸ Folios 510 a 512 cuaderno 3.

¹⁹ Folios 517 a 519 ibídem.

²⁰ Folios 548 a 550 ibídem.

donde funcione el sistema de responsabilidad penal destinado a los adolescentes por cuanto no cuenta con presupuesto.

17.1. Es un Municipio de Sexta Categoría lo que quiere decir que no dispone de una partida presupuestal para ese tipo de obras, tampoco ha realizado remisión alguna al operador del sistema de responsabilidad penal, Hogares Claret La Libertad.

17.2. Propuso como excepciones: “[...] i) *ineptitud de la demanda* y ii) *inexistencia de vulneración alguna de los derechos que se solicitan proteger*”[...].

18. Los Municipios de Paicol²¹, Teruel²² y La Plata²³, en escritos separados, pero en los mismos términos, por intermedio de apoderado, contestaron la demanda y dijeron que no son los responsables de cumplir lo solicitado en la demanda, son municipios de sexta categoría por lo que los recursos que les envía el Sistema General de Participaciones y los recursos propios no alcanzan para sufragar obras como las señaladas en la demanda.

18.1. El demandante desconoce la forma en que se viene manejando la política de la prevención, investigación, juzgamiento e internación del menor infractor claramente definida en el Código de Infancia y Adolescencia.

18.2. Conforme al Código de Infancia y Adolescencia, es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la entidad especializada en materia de infancia y adolescencia, por lo que la vinculación a los Municipios que representa es innecesaria, entendiéndose que no tienen como funciones las de aplicar medidas de responsabilidad penal para adolescentes.

18.3. Propusieron como excepción: “[...] *inexistencia del demandado y falta de legitimación por pasiva* [...]”.

19. El Municipio Tello²⁴, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que dentro de las obligaciones que tiene a su cargo, está a disposición de aunar esfuerzos administrativos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y seguridad de los menores infractores de la ley penal.

19.1. Sin que acepte responsabilidades en los hechos de la demanda, aseguró que coadyuva las pretensiones de la demanda, para que se le ordene al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva adelantar las gestiones para adecuar las instalaciones de la Fundación Hogares Claret.

19.2. La demanda es improcedente frente al Municipio de Tello, por cuanto no ha vulnerado ningún derecho colectivo, al no ser el ente territorial encargado de la administración de la Fundación Hogares Claret; a su vez, ha adelantado esfuerzos en trabajar por los derechos de los jóvenes del municipio, como pionero, se encuentra adelantando la política pública de infancia y adolescencia, donde por supuesto se encuentra el menor infractor.

20. El Municipio de Algeciras²⁵, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que en el Acuerdo Municipal núm. 011 de 2012 “[...] *por medio del cual se*

²¹ Folios 577 a 580 cuaderno 3.

²² Folios 581 a 584 ibídem.

²³ Folios 585 a 588 ibídem.

²⁴ Folios 595 a 599 ibídem.

²⁵ Folios 601 a 610 cuaderno 4.

adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Algericas – Huila “trabajamos por ti, Algericas! [...]”, se determinó que: i) 7.288 niños de 5 a 18 años y 1.931 menores de 5 años están afiliados al régimen subsidiado, ii) el municipio de Algeciras cuenta con sesenta instituciones educativas, 59 en el sector oficial y una en el no oficial; el Municipio de Algeciras atiende a 5.211 estudiantes, de los 6.068 habitantes en edad escolar, de los cuales, 36 son discapacitados, 560 desplazados y 4 indígenas, no se ha logrado cobertura más alta, en atención a falta de recursos de la familia, transporte, cobertura en alimentación, especialmente en el sector rural escolar, iii) hay hacinamiento en algunas instituciones educativas, iv) se debe seguir trabajando en la reprobación y deserción y, v) se requiere de apoyo directo en programas de infraestructura en las instituciones educativas, restaurantes escolares y transporte escolar. También dijo que:

20.1. No se encuentra certificado en educación, razón por la cual depende administrativa y financieramente de la Secretaría de Educación Departamental.

20.2. El Municipio de Algeciras y el Departamento ha generado programas de instrucción y capacitación en artes como música y danzas dirigidos principalmente a los niños, niñas y adolescentes.

20.3. Cuenta con programas para fortalecimiento del deporte, a través de ligas, clubes y escuelas de formación deportiva. También apoya a deportistas competitivos y representativos del municipio, realizando eventos recreativos y competitivos.

20.4. Tiene el Concejo Municipal de la Juventud y existe clubes juveniles, los cuales se encuentran conformados por jóvenes en edades entre 14 y 18 años, pero es inoperante y su cobertura es baja.

20.5. Adquirió un lote para realizar la construcción de escenarios para atender programas y proyectos dirigidos a la primera infancia.

20.6. Por último, relacionó 31 convenios celebrados para poder probar las gestiones que ha hecho en pro del bienestar de la niñez y la adolescencia del Municipio de Algeciras.

21. El Municipio de Saladoblanco²⁶, por intermedio de apoderado, contestó la demanda, y dijo que la obligación de la construcción de los centros de atención al menor infractor no es clara en la ley.

21.1. Aseguró que está dispuesto a apoyar una solución al problema planteado en la demanda, a nivel Departamental, como quiera que construir un Centro Especial de atención al menor infractor en cada municipio es difícil por temas de presupuesto.

22. La Fiscalía General de la Nación²⁷, por intermedio de apoderada, contestó la demanda, e indicó:

22.1. Que no tiene injerencia en el manejo, mantenimiento e instalaciones del inmueble donde funciona el Hogar El Claret La Libertad, por lo que no puede ser responsable de vulneración de derechos e intereses colectivos.

²⁶ Folios 619 y 610 cuaderno 4.

²⁷ Folios 697 a 706 ibídem.

22.2. Después de transcribir las funciones que le impone la ley, señaló que es improcedente la demanda en lo que respecta a la Fiscalía General de la Nación, si se tiene en cuenta que no tiene control legal sobre el estado o condición sanitaria en el Hogar El Claret La Libertad.

22.3. Solicitó se tuvieran como excepciones los argumentos expuestos.

23. Los Municipios de Villavieja²⁸ y de Aipe²⁹, por intermedio de apoderado, y en escrito separado, contestaron la demanda en los mismos términos:

23.1. El Municipio que representa es ajeno a las funciones que el Código de Infancia y Adolescencia le impuso al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que es la entidad especializada en materia de infancia y adolescencia en Colombia.

23.2. El Municipio no es el encargado de aplicar el Código de Infancia y Adolescencia en el proceso de ejecución de medidas por responsabilidad penal para adolescentes.

23.3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el que debe diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia y adolescencia, teniendo en cuenta que es la institución que por su naturaleza puede asegurar mejor la protección efectiva e integral a esa población.

23.4. El demandante no demandó, ni mencionó al Municipio de Villavieja, como el responsable de los hechos de la demanda, por lo que es claro que no ha vulnerado ningún derecho e interés colectivo.

23.5. Con base en lo anterior, propuso como excepción: “[...] *inexistencia del demandado y falta de legitimación por pasiva* [...]”.

24. El Municipio de Iquira³⁰, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que como los hechos de la demanda no señalan como responsable al Municipio, no se pronuncia sobre los mismos, y se atiene a lo que se pruebe.

24.1. Se opuso a las pretensiones de la demanda argumentando que el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia señala como responsables, del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, al Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes; también señala que las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este guarde relación con los resultados del diagnóstico realizado, por lo que es el Gobernador y el Alcalde del Municipio de la ciudad capital los encargados de esas políticas, y en consecuencia, los responsables de los hechos de la demanda.

24.2. A pesar de no representar al Municipio de la Ciudad Capital, esto es, Neiva, no desconoce que los entes territoriales, como el Municipio de Iquira, deban adoptar las medidas necesarias para el desarrollo de las políticas de infancia y adolescencia en los respectivos municipios, como en efecto se está haciendo, ya que por disposición legal está llamado a cumplir las políticas en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, pero no las señaladas en la demanda.

²⁸ Folios 716 a 720 cuaderno 4.

²⁹ Folios 746 a 750 cuaderno 4.

³⁰ Folios 740 a 742 cuaderno 4.

24.3. Como el Municipio de Iquira es relativamente pequeño, los menores infractores son mínimos, por no decir que nulos, por lo que la estadía de Iquireños en el Hogar Claret debe ser mínima, en caso de existir. “[...] *no obstante lo anterior y como quiera que se deben prever esta clase de situaciones que en el evento de presentarse desde luego desencadenarían en la prestación de los servicios, consideramos que en este caso se deben fijar políticas por los diferentes entes encargados del diseño de las mismas para que los Municipios que como el nuestro, tienen tan poca demanda del servicio contribuyeran con recursos por evento, que correspondería a los gastos de sostenimiento y rehabilitación de dichos menores, con el fin de que así todos contribuyan y cumplan con las obligaciones que tienen en cabeza en pro de garantizar el amparo de los derechos e intereses de los adolescentes [...]*”.

24.4. Con base en lo anterior, propuso como excepción: “[...] *falta de legitimación en la causa por pasiva [...]*”.

25. El Municipio de Gigante³¹, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la demanda.

25.1. Señaló que lo pretendido en la demanda no es competencia del Municipio que representa, ya que considera que es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva los llamados a responder.

25.2. El Municipio de Gigante, ni por competencia ni jurisdicción, es el encargado de asumir cuotas partes para remodelación y/o construcción del Centro de Atención Especializado para Adolescentes que funciona en Hogares Claret y tampoco de administrar, hacer funcionar, recaudar, reestructurar o construir el Centro de Atención. Su presupuesto en cada vigencia fiscal se ejecuta, y está dirigido a atender los programas de inversión social dentro de la jurisdicción municipal, entre los que se encuentra planes para la infancia y adolescencia.

25.3. En el plan de desarrollo 2012-2015, por un Gigante mejor para todos, ha desarrollado programas para menores y jóvenes, como por ejemplo: i) atención especial a la población en condiciones especiales, víctima de la violencia, niños y niñas adolescentes y jóvenes, cuya meta es implementar un programa de salud íntegra exclusiva para esa población, ii) cobertura y fortalecimiento educativo, con el fin de aumentar la cobertura bruta en educación básica, iii) Gigante sin deserción escolar, iv) Gigante sin analfabetismo, v) mejor calidad de educación, cuya meta es mejorar en las pruebas Saber 5,9 y 11, vi) Instituciones Productivas para consolidar y fortalecer los clubes juveniles, vii) Atención Unidos por Gigante para mejorar la condición de vida del 30% de las familias del Municipio y, viii) Aumentar a 100 cupos la primera atención escolar a través de su entorno familiar, comunitario e institucional.

25.4. Entre el Municipio de Gigante y la Fundación de Hogares Claret no existe vínculo contractual que el que se consagre obligaciones de operación, administración y/o restauración de capacidad instalada.

25.5. Con base en lo anterior, propuso como excepciones: “[...] *inexistencia de causa para vincular al Municipio de Gigante en los hechos de la demanda; ii) falta de legitimación en la causa por pasiva y iii) ausencia de responsabilidad del Municipio de Gigante [...]*”.

³¹ Folios 753 a 757 cuaderno 4.

26. El Municipio de Altamira³², por intermedio de apoderada, contestó la demanda y dijo que las instalaciones donde funciona el Hogar Claret La Libertad fueron cedidas en comodato a la Fundación Hogares Claret por parte de la Gobernación del Huila a partir del 1.º de enero de 1999 y allí se atiende el programa del Menor Infractor de la Ley Penal y también a jóvenes consumidores de sustancias psicoactivas. El programa obtiene sus recursos a través de contratos de prestación de servicios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de los Departamentos del Huila, Caquetá, Putumayo y Cundinamarca y las Alcaldías de los Municipios del Departamento del Huila.

26.1. En su entender, los responsables de los hechos de la demanda son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Secretaría de Infancia y Adolescencia, el Ministerio de Justicia y la Gobernación del Huila.

26.1.1. Las entidades encargadas del financiamiento y recursos previstos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes son: i) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ii) el Consejo Superior de la Judicatura, iii) la Fiscalía General de la Nación, iv) el Ministerio de Educación Nacional, v) el Servicio Nacional de Aprendizaje, vi) la Defensoría del Pueblo, vii) la Procuraduría General de la Nación, viii) el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y ix) la Policía Nacional.

26.1.2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el encargado de liderar la adecuación y construcción de los servicios de infraestructura para la atención de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, previa definición del mecanismo de programación y ejecución de los recursos conforme a la Ley 55 de 18 de junio de 1985, por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado. También tiene a su cargo el Plan Maestro de los Servicios de Infraestructura y Modelos de Atención con las diferentes entidades nacionales y territoriales, que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

26.1.3. Al momento de implementarse, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes debe coordinar como van a funcionar técnicamente la infraestructura con las diferentes entidades, situación que no ha ocurrido con el Municipio de Altamira.

26.2. En el Municipio de Altamira no hay Jueces Penales, encargados de juzgar a los menores infractores del régimen penal para menores y adolescentes, tampoco existen Centros de Atención Especializados para menores infractores, y en varios años, un solo menor infractor ha sido capturado y enviado al Municipio de Garzón por ser cabecera del circuito.

26.3. El demandante ha actuado de mala fe por cuanto basó la demanda en interpretación normativa, razón por la cual solicitó fuera sancionado. Argumentó que los despachos judiciales se congestionan por acciones constitucionales motivadas en debates interpretativos y porque los Jueces Administrativos no pueden rechazar las acciones populares “[...] por muy absurda que parezca [...]”.

26.4. Con base en lo anterior, propuso como excepciones: “[...] falta de legitimación en la causa por pasiva y ii) temeridad y mala fe [...]”.

³² Folios 770 a 777 cuaderno 4.

27. El Municipio de Palermo³³, por intermedio de apoderado, contestó la demanda. Se opuso a las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos:

27.1. El caso concreto se basa en la rehabilitación, seguridad, protección, educación y desarrollo de los adolescentes infractores del régimen penal, por lo que debe vincularse al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Fiscalía General de la Nación.

27.2. La Fundación Hogares Claret de Neiva recibe \$1.200.000 mensuales por cada menor infractor, dinero pagado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y administrado “[...] de tal manera que dentro de esta misma fundación se hacen los traslados ordenados por el Juez de Conocimiento y coordinados por el (ICBF), de este Departamento o viceversa, a una de las tres (03) sedes ubicadas fuera del Departamento del Huila, administradas por la mencionada fundación y que cumplen la misma función [...]”.

27.3. No tiene sentido vincular al Municipio, por cuanto los recursos que se inviertan en la Fundación no se verán retribuidos en beneficio de los habitantes del mismo.

27.4. El Municipio de Palermo invierte sus recursos en campañas preventivas en contra de la contradicción, población desplazada, niñez desamparada, tercera edad y demás factores que se deben atender de manera general.

27.5. El problema planteado en la demanda es social, que no puede resolverse de manera local ya que si bien los mandatarios locales tienen determinadas funciones respecto al orden público y son los jefes de policía en su respectiva jurisdicción, no debe desconocerse que la competencia recae sobre el poder policivo, pero en políticas públicas de administración de justicia y rehabilitación de adolescentes infractores, estas deben obedecer a normas de carácter legal integrales y sólidas que permitan una solución de fondo a la rehabilitación.

27.6. Con base en lo anterior, propuso como excepción: “[...] trámite especial dentro de la reforma a la justicia [...]”.

28. El Municipio de Campoalegre³⁴, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo que no se oponía a las pretensiones de la demanda porque, por una parte, se necesita el Centro de Atención Especializado para Adolescentes y, por la otra, son las entidades territoriales demandadas las que deben cumplir la Ley y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe adecuar la Fundación Hogares Claret.

28.1. Los derechos colectivos están siendo vulnerados al no cumplirse con la actuación administrativa, ni con las gestiones de estudios ni presupuestales para atender el problema planteado en la demanda, obligaciones impuestas por la Ley.

28.2. Es deber Constitucional y Legal brindar seguridad a los adolescentes que cometen delitos o que se vuelven potencialmente infractores de la ley, no solo por seguridad de ellos sino para la comunidad.

28.3. El Municipio de Campoalegre no es la entidad encargada de velar por brindar o mantener los establecimientos de rehabilitación para los menores de

³³ Folios 795 a 799 cuaderno 4.

³⁴ Folios 831 a 833 cuaderno 5

edad, esa función está en cabeza del Departamento del Huila y del Municipio de Neiva.

28.4. Con base en lo anterior, propuso como excepción: “[...] *falta de legitimación por pasiva* [...]”.

29. El Municipio de Nataga³⁵, por intermedio de apoderado, contestó la demanda e indicó que con las pruebas aportadas al proceso, no se demuestra vulneración de derechos e intereses colectivos.

29.1. El Municipio no es el responsable de cumplir con las obligaciones descritas en la demanda, esa función, por disposición del Código de Infancia y Adolescencia, es del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Departamento del Huila y del Municipio de Neiva.

29.2. Con base en lo anterior, propuso como excepciones: “[...] *inexistencia de vulneración de los derechos colectivos y falta de legitimación en la causa y ii) genérica* [...]”.

30. El Municipio de Santa María³⁶, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y dijo no oponerse a las pretensiones de la demanda por cuanto los adolescentes tienen derecho a protección y formación integral conforme a la Constitución Política.

30.1. El Código de Infancia y Adolescencia pretende garantizarle a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia, reconociéndolos como sujetos de derecho.

30.2. Es improcedente invertir recursos para el mejoramiento de las instalaciones en el Centro Hogares Claret por parte del Municipio, toda vez que el inmueble no es de su propiedad.

30.3. No hay Leyes que le impongan deber de apoyar la construcción o mantenimiento de los Centros que acogen a los menores infractores.

La audiencia especial de pacto de cumplimiento

31. El Tribunal Administrativo del Huila, el 29 de mayo de 2013³⁷, realizó la audiencia especial de pacto de cumplimiento y la suspendió con el objeto de vincular al proceso a todos los municipios³⁸ del Departamento del Huila, a la Nación - Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional.

31.1. El 10 de junio de 2014³⁹, realizó nuevamente la audiencia especial de pacto de cumplimiento y la suspendió hasta tanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar aportara informe, la misma se reanudó el 23 de septiembre de 2014⁴⁰ una vez las partes intervinieron la dio por terminada.

La sentencia proferida, en primera instancia

³⁵ Folios 839 y 840 cuaderno 5.

³⁶ Folios 931 y 932 ibídem.

³⁷ Folios 360 a 365 ibídem.

³⁸ No señala nombres

³⁹ Folios 1069 a 1078 cuaderno 6.

⁴⁰ Folios 1200 a 1209 cuaderno de apelación

32. El Tribunal Administrativo del Huila, mediante sentencia proferida el 15 de octubre de 2014⁴¹, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“[...] PRIMERO. APROBAR EL PACTO DE CUMPLIMIENTO celebrado el 23 de septiembre de 2014 entre la accionante DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL HUILA y los accionados DEPARTAMENTO DEL HUILA, MUNICIPIO DE NEIVA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, el cual se acordó:

“El Departamento del Huila asumirá el costo de las reparaciones locativas urgentes y mantenimiento del inmueble donde actualmente funciona Hogares Claret, con una partida de \$540´125.000,00, que ya están adjudicados según lo acordado por el Comité de Conciliación⁴² y que se encuentra avalado por el I.C.B.F. al igual que este Despacho, a realizarse en un plazo máximo de 5 meses, posterior a la selección del contratista. Igualmente aportaría la suma de \$600´000.000,00 para la construcción de la nueva sede, según presupuesto ya autorizado⁴³.

El municipio de Neiva dona el lote ubicado en la carrera 15 No. 27-10 y 27-16 sur, con área de 9.000 M², avaluado en la suma de \$1.500´000.000.00, para la construcción de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. y la suma de \$500´000.000.00 para cofinanciar, tal como lo demuestran los documentos obrantes a folios 289 a 318 C. ppal 2.

El Departamento del Huila, el Municipio de Neiva y el I.C.B.F. se comprometen a la ejecución de la nueva obra y su dotación en un término no superior a cinco (5) años, la cual se ejecutará por fases, dependiendo la primera de los estudios y diseños técnicos.

El I.C.B.F. se encargará de la elaboración de los estudios y diseños de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. por valor de \$1.500´000.000.00 aproximadamente, teniendo en cuenta las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos y normas nacionales e internacionales.

En cuanto a los municipios restantes se consideró que deben concertar con el operador del Centro de Atención para los Menores, esto es, Fundación Hogares Claret, el respectivo aporte en el evento de requerir el servicio para los menores que sean remitidos a ese centro de reeducación.

Como coordinador de la obra se designó al Departamento del Huila.”

SEGUNDO: *El Departamento del Huila publicará la parte resolutive de esta sentencia, a su costa, en un diario de amplia circulación regional (Art. 27 inciso final, Ley 472) y de lo cual allegará lo pertinente para demostrar el cumplimiento de este deber.*

TERCERO: *El Comité de Verificación estará conformado por la Defensoría del Pueblo Regional Huila, el Departamento del Huila, Municipio de Neiva, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el Ministerio Público.*

⁴¹ Folios 1218 a 1224 ibídem

⁴² Folio 990 cuaderno 5.

⁴³ Folio 989 vuelto cuaderno 5.

CUARTO: *NEGAR el incentivo económico señalado en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998.*

QUINTO: *Envíese copia de la demanda, auto admisorio de la demanda y del presente fallo a la Defensoría de Pueblo, para los efectos del artículo 80 de la ley 472 de 1998 [...].*

33. El Tribunal *A quo* resaltó los compromisos expuestos por las partes, en los siguientes términos:

33.1. El Departamento del Huila presentó como propuesta de pacto de cumplimiento realizar algunas reparaciones locativas al inmueble donde funciona Hogares Claret, mientras se construye la nueva sede, e indicó que el Comité de Conciliación, en reunión del 5 de junio de 2014, tomó la decisión de hacer reparaciones locativas en el inmueble donde funciona Hogares Claret por un valor de \$540.125.000,00 y para la construcción de la nueva sede aportará \$600.000.000..

33.2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar señaló que el Comité de Verificación indicó que no está en disposición de invertir recursos en las instalaciones donde funciona Hogares Claret, a pesar de ello, aportará para la elaboración de los estudios y diseños de la nueva sede, cuyo proceso se inició a nivel nacional, pero que la construcción de la nueva sede le compete a los entes territoriales.

33.3. El Municipio de Neiva indicó que para la construcción de la nueva sede destinó el lote ubicado en la carrera 15 núm. 27 – 10 y 27 – 16 sur, que cuenta con un área de 9.000 metros cuadrados, avaluado en \$1.5000´000.000; el inmueble queda al lado de la sede de la Policía Nacional y Jardines El Paraiso. También dispuso \$500.000.000 para cofinanciar la construcción.

33.4. Los Municipios restantes⁴⁴ se comprometieron a concretar con la Fundación Hogares Claret el aporte en el evento de usar el servicio para los menores que sean remitidos al Centro.

33.5. También, en la parte considerativa “*desvinculó*” a la Nación –Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Nación – Rama Judicial porque las funciones legales y constitucionales de esas entidades, no están relacionadas ni con los hechos ni con las pretensiones de la acción popular.

33.6. Por último, negó el incentivo económico en razón a que los artículos 39 y 40 de la ley 472, que lo contemplaban fueron, derogados por la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010.

34. El Municipio de Neiva⁴⁵ y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴⁶, en escritos separados, solicitaron adición y aclaración de la sentencia.

34.1. El Municipio de Neiva para que se especificara que el terreno iba a ser aportado y no donado y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que se aclarara que no hará ninguna inversión en la infraestructura de Fundación Hogares Claret.

⁴⁴ No indica nombres.

⁴⁵ Folios 1233 y 1234 cuaderno de apelación

⁴⁶ Folios 1235 y 1236 ibídem

34.2. El Tribunal en providencia proferida el 26 de noviembre de 2014⁴⁷ dispuso:

“[...] PRIMERO: ACLARAR los incisos segundo y quinto del resolutivo primero de la sentencia adiada el 15 de octubre de 2014, los cuales quedarán de la siguiente manera:

“PRIMERO: APROBAR EL PACTO DE CUMPLIMIENTO celebrado entre la accionante DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL HUILA y los accionados DEPARTAMENTO DEL HUILA, MUNICIPIO DE NEIVA y el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, en el cual se acordó:

(...)

El municipio de Neiva aporta el lote ubicado en la carrera 15 No. 27-10 y 27 – 16 sur, con área de 9.000 M2, avaluado en la suma \$1.500´000.000.oo, para la construcción de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. y la suma de \$500´000.000.oo para cofinanciar, tal como lo demuestran los documentos obrantes a folios 289 a 318 C. ppal 2. (...)

En cuanto a los municipios restantes se consideró que deben concertar con el operador del Centro de Atención para los Menores, esto es, Fundación Hogares Claret, el respectivo aporte en el evento de requerir el servicio para los menores que sean remitidos a ese centro de reeducación.

Como coordinador de la obra se designó al Departamento del Huila [...]”.

34.3. La anterior decisión la baso en que efectivamente el Municipio de Neiva en la audiencia de pacto de cumplimiento se comprometió a aportar el terreno aludido y no a donar y en relación con la solicitud del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar indicó que *“[...] no encuentra la Sala que lo ordenado difiera con lo acordado en la audiencia de pacto de cumplimiento, pues está claro que la entidad no se comprometió a invertir en la infraestructura actual, pues tal compromiso lo adquirió únicamente el Departamento del Huila, como se desprende del inciso primero del resolutivo primero de la referida sentencia, en tanto es claro que se alude es a la “ejecución de la nueva obra [...]”.*

Recurso de apelación interpuesto por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

35. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁴⁸ señaló que:

35.1. El 27 de mayo de 2013 se sometió a Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el asunto de la referencia; en el cual se dispuso no conciliar, tal y como consta en Acta 25 de la misma fecha.

35.2. El 29 de mayo de 2013 se realizó la audiencia de pacto de cumplimiento y la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar decidió no conciliar, basándose en lo dicho en el párrafo anterior.

⁴⁷ Folios 1239 a 1244 ibídem.

⁴⁸ Impugnación visible a folios 1245 a 1252 cuaderno apelación.

35.3. El área técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los años 2013 y 2014, realizó visitas a las instalaciones de Hogares Claret y al terreno donde se va a realizar la nueva construcción, lo que generó conceptos técnicos que en ningún momento cambiaron lo acordado en Comité de Conciliación.

35.4. La audiencia de pacto de cumplimiento se continuó el 23 de septiembre de 2014 y estando presentes todos los accionados, se le solicitó intervenir al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el cual, mediante su apoderado, expuso que en el Comité de Conciliación Judicial del Instituto se dispuso no estar en condiciones de invertir en las instalaciones actuales y que para la nueva instalación aportaría para la elaboración de estudios y diseños.

35.5. El Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección Nacional del Instituto no ha cambiado de posición, por lo que no era posible suscribir un pacto de cumplimiento.

35.6. El Tribunal aprueba un pacto, en el que, entre otros aspectos, señala que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se compromete a realizar estudios y diseños de la nueva sede y ejecutar la nueva obra y su dotación en un plazo de cinco años, y por un valor de \$1.500.000.000, cuando esos compromisos no se adquirieron.

35.7. Dicha decisión fue objeto de aclaración de parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar pero el Tribunal no accedió.

35.8. El Comité de Defensa Judicial y Conciliación, conforme al artículo 16 del Decreto 1716 de 2009, es una instancia administrativa que realiza: i) el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño jurídico y ii) defiende los intereses de la entidad.

35.8.1. Justamente en el ejercicio de defender los intereses de la entidad, le corresponde decidir sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta de las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

35.8.2. En consecuencia, las decisiones adoptadas por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación son de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad.

35.9. La Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, mediante resolución núm. 5722 de 2012, decidió que el Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto, con el propósito de establecer mecanismos más expeditos en la gestión de la defensa judicial y prevención del daño antijurídico, era único, esto es, que era necesario suprimir los Comités de Defensa Judicial y Conciliación de las Direcciones Regionales.

35.10. Señaló el procedimiento a seguir para llevar ante el Comité de Defensa Judicial y Conciliación: i) El coordinador jurídico de la Regional remite a la Secretaría Técnica del Comité una ficha en la que se hace relación de los fundamentos fácticos y jurídicos del caso, la descripción del problema jurídico, el análisis jurídico, la relación de las pruebas, la recomendación y los documentos necesarios para ilustrar al Comité, ii) la Oficina Asesora Jurídica hace un estudio de la ficha allegada y elabora una propia indicando argumentos jurídicos que sustenta la recomendación frente al caso y se procede a sustentarla ante el

Comité de Defensa Judicial y Conciliación, la referida ficha va acompañada de informes de las áreas misionales que puedan resultar involucradas, iii) la Secretaría Técnica del Comité convoca a sesión a todos los miembros del mismo, indicando los casos a tratar, iv) el día de sesión, la Oficina Jurídica sustenta el concepto definido en la ficha, los miembros del Comité deliberan y se adoptan las decisiones bajo la modalidad de mayoría simple, también realizan las recomendaciones que considere pertinentes, para ejercer la defensa jurídica de la entidad, v) por tardar al tercer día después de la sesión, el Secretario Técnico envía por correo electrónico el proyecto de acta a los integrantes del Comité, quienes deberán aprobarla o hacer observaciones dentro de los tres días siguientes, si vencido ese plazo no se han recibido observaciones, se entenderá que el proyecto fue aprobado y, vi) el Secretario Técnico expide certificación sobre la posición del Comité definida frente al caso y la remite a la Regional para que actúe conforme a lo decidido.

35.11. La Regional Huila no ha solicitado una nueva valoración, estudio y deliberación del caso concreto, por lo que debe tenerse como postura institucional lo decidido en Comité el 27 de mayo de 2013, esto es, no conciliar.

35.11.1. Ningún apoderado o representante judicial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se encuentra facultado para suscribir acuerdos conciliatorios o pactos de cumplimiento, pues no se ha otorgado poder para ello por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, en virtud de la decisión tomada por el Comité de Conciliación, la cual es de obligatorio cumplimiento conforme al artículo 22 del Decreto 1716 de 2009.

35.12. Señaló que hay una nulidad por indebida representación judicial de una de las partes, esto es, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conforme a lo establecido en el numeral 7.º del artículo 140 del Código General del Proceso, por cuanto: i) la coordinadora de la Oficina Jurídica de la Regional Huila, persona que asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento, no tenía poder otorgado por la Jefatura de la Oficina Jurídica para conciliar y ii) se desconoció la decisión adoptada por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de no conciliar.

35.12.1. Es deber del Instituto alertar al Consejo de Estado de esa irregularidad, para evitar que se configure una vía de hecho al aprobar, mediante sentencia judicial, un pacto de cumplimiento que no podía haberse concertado por el apoderado del Instituto demandado.

Actuación en segunda instancia

36. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 8 de julio de 2015⁴⁹, admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

37. El Despacho, por auto proferido el 31 de agosto de 2015⁵⁰, ordenó correr traslado a las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión, y al Procurador Delegado ante esta Corporación con el fin que rindiera concepto.

⁴⁹ Auto visible a folio 1288 cuaderno de apelación

⁵⁰ Auto visible a folio 1296 Ibidem.

Alegatos de conclusión

38. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión el Instituto Nacional de Bienestar Familiar⁵¹ y el Municipio de Santa María.

39. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por conducto de apoderado, presentó alegatos de conclusión⁵² en los que reiteró exactamente los mismos argumentos expuestos en el recurso de apelación e indicó que la Corte Constitucional abordando el análisis de normas de conciliación en materia laboral, señala que la potestad de conciliación debe obedecer a una autorización o aceptación expresa del poderdante en donde manifieste el ánimo de conciliar; o sea que es la expresión de su voluntad y no la del apoderado.

39.1. Teniendo en cuenta que la conciliación es una expresión o aceptación, “[...] debe entenderse en el proceso objeto de análisis como la que se expresó en el acta del comité de conciliación y defensa de la entidad, contrario a lo que sucedió en este, donde la apoderada expresó una voluntad diferente a la plasmada por el Comité de Conciliación en el acta, situación que además que el juez de instancia validó de manera irregular sin observarla posición expresada por el Comité, con la que transmitió en audiencia la apoderada [...]”.

40. El Municipio de Santa María⁵³, a través de apoderada, solicitó que se confirmara la sentencia apelada por cuanto es necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar gestione recursos para dotar las instalaciones de la Fundación.

Concepto de Ministerio Público

41. El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

42. Vistos los artículos: i) 16⁵⁴ de la Ley 472, sobre competencia en acciones populares; ii) 129⁵⁵ del Código Contencioso Administrativo⁵⁶, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; y iii) 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1.⁵⁷ del Acuerdo 55 de 5 de agosto

⁵¹ Presentó alegatos de conclusión en el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación.

⁵² Folios 1290 a 1294 ibídem.

⁵³ Folios 1299 a 1301 cuaderno de apelación.

⁵⁴ “[...] ARTÍCULO 16.- COMPETENCIA. De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia [...]”

Parágrafo. Hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado [...]”.

⁵⁵ “[...] ARTICULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA. Subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998. 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, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código. [...]”

⁵⁶ Decreto 001 de 2 de enero de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.”

⁵⁷ [...] **ARTÍCULO 1. Distribución de negocios entre las secciones.** El artículo 13 del Acuerdo Núm. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:
Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.

de 2003⁵⁸; sobre competencia de las secciones del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

43. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

44. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

45. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

46. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

47. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

48. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó lo siguiente:

[...] Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares

[...] Esta Corporación ha recalado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro,

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus Secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Primera: [...]7-. Las acciones populares con excepción de las que se atribuyan a la sección tercera de lo Contencioso Administrativo [...].

⁵⁸ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:

amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual **corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...]** Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...]. Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional **es autónoma y principal**, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...]. Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...]. La Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo. Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas [...].⁵⁹ (Destaca la Sala).

49. Esta Sala resalta que conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 de la citada Ley 472, la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, Radicación núm. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudirse a las acciones pertinentes.

50. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento de los problemas jurídicos

51. De acuerdo con el análisis fáctico y normativo previamente efectuado y teniendo en cuenta los argumentos planteados en el recurso de apelación, la Sala deberá determinar si el pacto de cumplimiento que aprobó el Tribunal, en primera instancia, cumplió con la normativa que rige la materia y, en consecuencia, si la sentencia impugnada se debe confirmar, modificar o revocar.

51.1. Específicamente, la Sala deberá determinar si el Tribunal, en la providencia impugnada, impuso obligaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que no fueron acordadas en la audiencia especial de pacto de cumplimiento realizada el 23 de septiembre de 2014.

52. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden metodológico: i) marco normativo y jurisprudencial de la audiencia de pacto de cumplimiento; ii) comité de Conciliación y facultades de los apoderados que representan a las entidades públicas en la audiencia de pacto de cumplimiento; iii) compromisos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia de pacto de cumplimiento; iv) la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento debe proteger todos los derechos colectivos vulnerados; y v) conclusiones de la Sala.

Marco normativo y jurisprudencial de la audiencia de pacto de cumplimiento

53. Visto el artículo 27 de La ley 472 regula el pacto de cumplimiento en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO.** El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.*

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;*
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;*
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.*

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto [...].”

53.1. La Sala observa que la audiencia especial de pacto de cumplimiento tiene como objeto que las partes de un proceso en una acción popular presenten una fórmula de pacto que proteja los derechos colectivos alegados como amenazados o como vulnerados y, en caso de lograrse un pacto, el Juez, mediante sentencia, lo declarará aprobado o improbad. Asimismo, es importante resaltar que la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento constituye una de las formas de terminación de este tipo de proceso debido a que, en el marco de la voluntad de las partes, se establecen las medidas necesarias para lograr la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como los términos y las condiciones que se necesitan para el respectivo cumplimiento. Se puede afirmar que el pacto de cumplimiento es una conciliación que tiene por objeto proteger los derechos de este tipo de acciones.

53.2. La Corte Constitucional, en sentencia C-215 de 14 de abril de 1999⁶⁰, estudió la constitucionalidad de la Ley 472 argumentando que el pacto de cumplimiento tiene como finalidad que las partes lleguen a un acuerdo de voluntades y señaló que, “[...] En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego,

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, magistrada ponente Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

dada su función de "defensor de los intereses colectivos", en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política [...]".

53.3. El pacto de cumplimiento es un mecanismo que, en el marco de los principios de celeridad y economía procesal, se encuentra orientado a lograr medidas eficaces para la protección de los derechos e intereses colectivos, por la vía de la concertación entre las partes, reduciendo considerablemente los términos del proceso pues, entre otras cosas, se evita la etapa probatoria, que en algunos casos, es la que más demora un proceso judicial.

53.4. Entonces, es claro que el pacto de cumplimiento, además de ser una forma anormal de terminar un proceso, es un mecanismo alternativo para solucionar conflictos, que se asemeja a la conciliación, en el cual las partes logran establecer medidas para la protección de los intereses colectivos amenazados o vulnerados, de una manera ágil y eficaz, señalando la forma de protección, los responsables, los términos, el tiempo y lo que se comprometen a realizar para que el juez, una vez estudie los compromisos, adopte la decisión de aprobar o improbar lo pactado, siempre en pro de garantizar los derechos e intereses colectivos.

Comité de Conciliación y facultades de los apoderados que representan a las entidades públicas en la audiencia de pacto de cumplimiento

54. La Sala resalta que para poder realizar con éxito la audiencia de pacto de cumplimiento es necesario que todas las partes, incluido el Agente del Ministerio Público, se hagan presentes, que se logre un acuerdo en lo pactado y que con ese acuerdo se protejan todos los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados con los hechos narrados en la demanda.

54.1. También es necesario que todas las partes estén de acuerdo con lo pactado porque las entidades demandadas que sean responsables de la vulneración de los derechos colectivos no pueden comprometerse a realizar labores que estén por fuera de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias; justamente, por eso, los apoderados de las entidades demandadas son simplemente voceros y representantes de las entidades, esto es, no pueden desconocer o comprometerse más allá de lo ya decidido en los Comités de Conciliación, quienes previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento se reúnen con el fin de discutir si se va o no a presentar pacto, lo cual, siempre queda consignado en un acta que es aportada en la audiencia, con el objeto de que las partes conozcan las razones que llevaron a la autoridad a proponer una fórmula de pacto o no.

55. El artículo 75 de la Ley 446 de 8 de julio de 1998 estableció la obligación de las entidades públicas de conformar los comités de conciliación tanto en el orden nacional como territorial y descentralizado; norma que fue reglamentada por el Decreto 1214 de 2000 y posteriormente por el Decreto 1716 de 2009, compilado por el Decreto Único 1069 de 2015.

56. Los Comités de Conciliación son una instancia administrativa de decisión cuyo objetivo es el de estudiar, analizar y formular conceptos, de obligatorio cumplimiento, sobre los procesos que se adelantan contra la entidad, con el fin de prevenir daño antijurídico, así como buscar siempre la defensa de sus intereses. Su labor es preventiva, y a su vez, de estrategia, jurídica y judicial frente a los procesos que deben enfrentar. Igualmente, el Comité tiene a su cargo la decisión sobre si se concilia o no en un caso determinado o si se intenta una solución a través de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos como, por

ejemplo, el pacto de cumplimiento, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.

57. El Comité es de obligatoria creación para las entidades y organismos de derecho público, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como los entes descentralizados de estos niveles, como lo dispone el artículo *ibídem*. Además, está integrado por el jefe del ente respectivo o su delegado, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica y dos funcionarios de dirección o confianza. Asimismo, concurrirán con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir al Comité, según cada caso concreto, el apoderado que represente los intereses de la autoridad, el Jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité. También puede ser parte la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado conforme a lo previsto en el artículo 2.º del Decreto 1167 de 2016, entidad que cuenta con voz y voto.

58. El Decreto 1069 de 2015 señala las funciones del Comité de Conciliación: i) formular y aprobar los criterios institucionales para el estudio y análisis de la procedencia del arbitraje, la conciliación, la transacción, la amigable composición, la mediación entre entidades públicas, la extensión de jurisprudencia en los términos del artículo 102 de la ley 1437 y la formulación de ofertas de revocatoria directa de los actos administrativos impugnados y de **fórmulas de pacto de cumplimiento**; directrices que deben ser vinculantes en aras de fortalecer la igualdad e imparcialidad en las decisiones y, ii) determinar en cada caso concreto, la procedencia o improcedencia del mecanismo alternativo de solución del conflicto y señalar, de manera argumentada, la posición institucional en la cual se fijan los parámetros dentro de los cuales el representante legal o apoderado deberá actuar en la respectiva audiencia o instancia procesal. Estas posiciones, además, deberán servir de antecedentes para futuros litigios con similitud de causa y objeto.

59. Con base en lo anterior, el Comité de conciliación ejerce un papel relevante en los procesos que enfrenta la entidad, papel que ayuda a la protección y defensa del patrimonio.

60. La Sala considera que no es viable que el apoderado que representa una entidad en una audiencia de pacto de cumplimiento pueda ir más allá o, peor aún, desconocer la decisión adoptada por el Comité de Verificación, no porque no cuente con los conocimientos sino porque no puede disponer del presupuesto de la misma.

61. Por regla general, cuando se logra un pacto de cumplimiento, las partes involucradas, en especial las demandadas, se comprometen a realizar labores que siempre implican gastos, por lo que no es procedente que el apoderado en la audiencia de pacto de cumplimiento pueda, en forma autónoma, disponer sobre los mismos y, en ese orden, sobre el presupuesto de la entidad.

62. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia proferida el 11 de octubre de 2018⁶¹, se refirió a la competencia de los comités de conciliación frente a la procedencia de los pactos de cumplimiento

“[...] Al respecto, esta Corporación, en línea argumentativa coincidente con lo expuesto en los acápite anteriores, pone de presente que los apoderados de las

⁶¹ Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).

entidades solo podían actuar en la audiencia previa decisión del comité de conciliación, instancia competente para determinar la procedencia o improcedencia del pacto de cumplimiento celebrado en el asunto bajo estudio, lo que no ocurrió.

Ello por cuanto, prima facie, como se sustentó ampliamente, la competencia para construir y proponer las actuaciones que se propongan en el pacto de cumplimiento, son del resorte exclusivo del Comité de Conciliación.

Por tanto, ante la ausencia de decisión previa por parte de los comités de conciliación de las entidades demandadas, respecto al de pacto de cumplimiento acordado en el proceso de la referencia, la Sala revocará la decisión aprobatoria del pacto de cumplimiento y ordenará al Tribunal realizar nuevamente la audiencia de pacto de cumplimiento, previa citación a las partes e interesados, observando los lineamientos establecidos en esta providencia [...]”.

63. En efecto, como ya lo dijo esta Corporación, el apoderado de una entidad, en la audiencia de pacto de cumplimiento, no puede desconocer o involucrarse más allá de los parámetros otorgados por el respectivo Comité.

64. Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso que se estudia, a folio 1023 del cuaderno núm. 6, obra poder conferido a la señora Lyliana Ome Cano⁶² por la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que se señala lo siguiente: “[...] *La apoderada tendrá todas las facultades propias del mandato, en especial las de conciliar, pedir y aportar medios de prueba, tachar testigos y documentos, interponer recursos y las demás que sean acordes según el objeto del presente mandato. El presente poder comprende la facultad del apoderado de adelantar las actuaciones propias de la conciliación extrajudicial de que trata el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, en los términos que fije el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección General, como lo establece la Resolución No. 5722 del 6 de septiembre de 2012 del ICBF [...]”.*

64.1. Con base en lo anterior, la Sala entiende que la apoderada contaba con poder para actuar en la audiencia de pacto de cumplimiento, pero que su intervención debía regirse por lo acordado en el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección General; esto es, no podía comprometer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a ningún tipo de obligación que no hubiese sido aprobada por el Comité mencionado, según lo señalado en el poder aludido y en la ley ya referenciada.

65. En conclusión, la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contaba con poder para representar a ese Instituto en la audiencia especial de pacto de cumplimiento; no obstante lo anterior, el mencionado poder no la facultaba para proponer una fórmula diferente a la establecida por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Compromisos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia de pacto de cumplimiento

66. Como ya se mencionó *supra*, el Tribunal Administrativo del Huila dispuso en la sentencia apelada que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se comprometía a:

⁶² Apoderada que representó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 23 de septiembre de 2014. CD obrante a folio 1478 cuaderno de apelación

i) Ejecutar y dotar la nueva obra en un término menor a cinco años, según fases y estudios.

ii) Elaborar estudios y diseños de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. por valor de \$1.500'000.000.oo, aproximadamente.

67. Sin embargo, la Sala observa que, a folio 938 del cuaderno núm. 5, obra el acta núm. 25 del 27 de mayo de 2013 suscrita por la Secretaria Técnica del Comité de Defensa Judicial y Conciliación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la que, una vez analizada la demanda de la referencia, se recomienda “[...] **NO CONCILIAR** hasta tanto no se de cabal aplicación al principio de corresponsabilidad que le atañe a las entidades territoriales en el sistema SPRA por ser las propietarias del inmueble y por los compromisos asumidos en el caso del Departamento de Huila y por la oposición que hiciera el Municipio de Neiva a la ejecución del proyecto en las instalaciones actuales aunado a que el ICBF con sus recursos está brindándole a la Fundación Claret el sostenimiento mediante el contrato de aporte para atender el SPRA [...]”.

68. En ese orden de ideas, la Sala destaca que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través del Comité de Defensa Judicial y Conciliación, en ningún momento se comprometió a la elaboración de los estudios y diseños de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E., por valor de \$1.500'000.000.oo, ni a ejecutar y dotar la nueva obra, como lo indicó el Tribunal Administrativo del Huila en la sentencia apelada.

68.1. Es claro que esa orden fue impuesta por el Tribunal desconociendo lo manifestado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debido a que, se repite, el Instituto siempre manifestó que no tenía ánimo conciliatorio.

68.2. La Sala resalta que la apoderada del instituto Colombiano de Bienestar Familiar no se comprometió a realizar algo diferente a lo dispuesto por el Comité; de hecho, en audiencia especial de pacto de cumplimiento, que obra en el disco compacto visible a folio 1478 del cuaderno de apelaciones, se escucha la intervención de la apoderada Lilyana Ome Cano quien, en el minuto 56 - segundo 51, señala que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene obligación de prestar el servicio público de atender a los adolescentes infractores, pero no está obligado a la construcción de una infraestructura debido a que ni el Código de Infancia y Adolescencia, ni los Reglamentos Internacionales, ni la Declaración de Derechos del niño, ni las Reglas de Beijing lo responsabilizan de construir o coordinar lo que tenga que ver con la infraestructura para la atención de niños, niñas y adolescentes. Aseguró, además, que los demás demandados confundían dos cosas: por un lado, la prestación del servicio público y, por la otra, la construcción de la infraestructura. Manifestó que el Instituto no ha dejado de atender a los adolescentes, razón por la cual tiene un contrato de más o menos \$1.500.000.000 con Hogares Claret para cumplir con todo lo relacionado con la atención de los menores infractores, función que les corresponde por ser coordinadores de ese servicio; de igual forma, en caso tal que la apoderada hubiese comprometido al Instituto a algo diferente, es claro que el Tribunal no debía desconocer la decisión del Comité de Defensa Judicial y Conciliación, en los términos ya expuestos, esto es, de no conciliar.

69. De otra parte, la Sala no puede desconocer que a folios 1085 a 1087 del cuaderno núm. 6 obra informe rendido por la apoderada Lyliana Ome Cano dirigido al Tribunal Administrativo del Huila en el que señala:

[...] 2. El tema de la deficiencia de la infraestructura de la Fundación Hogares Claret se ha tratado en todos los Comités Interinstitucionales, donde las Entidades y Autoridades que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) tienen asiento, evidenciándose que no ha faltado voluntad política en los entes Municipales y Departamental, quienes en virtud de su competencia y responsabilidad legal han apropiado las partidas para la adecuación y remodelación de la Institución con el fin de que esté a tono con los requerimientos que implican el SRPA. 3. Conscientes del compromiso de los entes territoriales, que este es un proceso a largo plazo y que existe la necesidad de unas adecuaciones a la infraestructura actual del CAE acordes y ajustadas a la dignidad humana de los adolescentes que cumplen sanción privativa de la libertad, mientras se surte el proceso de construcción de las nuevas instalaciones, el Gobierno Departamental designó una comisión para realizar una visita técnica al inmueble donde funciona actualmente el CAE La Libertad de la Fundación Hogares Claret, solicitando apoyo y acompañamiento del ICBF, el cual se brindó a través del Grupo de Infraestructura de la Sede Nacional ICBF. Resultando de esta visita, se rindió un informe (el cual se anexa), donde se pone de presente el deterioro de las instalaciones y los costos de las obras. Como consecuencia de lo anterior, la Gobernación del Huila ha asumido el compromiso de invertir los recursos necesarios para la adecuación de las instalaciones del actual CAR. Esta posición se concretó en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento realizada el 10 de Junio de 2014. 4. Por otro lado, el Municipio de Neiva donó un lote de terreno de 9.000m² aproximadamente, en el que se constituirán las nuevas instalaciones del Centro de Atención Especializada “La Libertad” y el Centro de Intercambio Preventivo, previa aprobación frente a la viabilidad técnica realizado por parte de la Oficina de Infraestructura Inmobiliaria de la Sede Nacional del ICBF, al evidenciarse que cumple con los requerimientos para la construcción. 5. La Subdirección de Responsabilidad Penal en conjunto con la Secretaría en conjunto con la Secretaría General y el Director Nacional del ICBF, han revisado los documentos pertinentes, asignando en consecuencia el recurso necesario **para la elaboración de los estudios y diseños de la nueva construcción, por valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500.000) aproximadamente**, teniendo en cuenta las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos y normas nacionales e internacionales. 6. Es así, como se han empezado a realizar gestiones de coordinación con los entes territoriales (Gobernación y Alcaldía), empezando con la proyección (para revisión y ajustes) del Convenio Tripartita cuyo objeto será: “aunar esfuerzos para realizar estudios y diseños completos del Centro de Atención Especializado para el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes del Departamento del Huila y llevar a cabo su construcción...” Por las anteriores consideraciones, se concluye que, con respecto a la adecuación de la actual infraestructura del Centro de Atención Especializado para adolescentes en conflicto con la Ley Penal, CAE La Libertad, Hogares Claret, el ICBF no asumirá ningún costo ni hará inversión de recursos económicos en dichas instalaciones. Dicha posición se mantiene según lo plasmado por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección Nacional ICBF, de fecha 27 de mayo de 2014, el cual fue anexado al expediente (Acción Popular), en dos (2) folios útiles [...]

69.1. Sin embargo, la Sala concluye que el informe referenciado en el párrafo anterior fue un concepto otorgado por la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por solicitud del Tribunal, en primera instancia, pero que en ningún momento sirve para que el juez lo tenga como un compromiso avalado por el Comité de Defensa Judicial y Conciliación, en los términos reiterativamente expuestos; mucho menos, dicho documento puede ser incorporado como una propuesta de pacto de cumplimiento porque, se reitera, el Comité en ningún

momento manifestó tener ánimo conciliatorio ni señaló que el informe que rindió la apoderada constituía una propuesta de pacto de cumplimiento en el caso concreto.

70. En suma, la Sala considera que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en ningún momento se comprometió a la elaboración de los estudios y diseños de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E., por valor de \$1.500'000.000.oo aproximadamente, como lo indicó el Tribunal Administrativo del Huila; Por ello, es claro que esa orden fue impuesta por el Tribunal pero desconociendo lo manifestado por el Instituto demandado; se reitera, el Instituto siempre resaltó que **no tenía ánimo conciliatorio**. De igual forma, la apoderada en ningún momento se comprometió a realizar algo diferente a lo dispuesto por el Comité, por lo que, en efecto, la decisión del Tribunal de señalar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se había comprometido a ejecutar la nueva obra, dotarla y a realizar los estudios para la nueva construcción no es acorde a lo propuesto.

La sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento debe proteger todos los derechos colectivos vulnerados

71. La Sala señala que otro factor importante en el marco de una audiencia especial de pacto está relacionado con que lo acordado garantice la protección de todos los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados; lo anterior debido a que no son procedentes los pactos parciales, en el entendido de aprobar el pacto solamente para la protección de algunos derechos colectivos o que las medidas adoptadas no garanticen la protección plena de los mismos.

71.1. La Sala debe precisar que la prohibición de pacto parcial se refiere a que las medidas para la protección de los derechos e intereses colectivos deben garantizar en forma plena y no parcial la protección de los mismos; contrario a ello, la prohibición de pacto parcial no se refiere a las personas que se comprometen a realizar actuaciones para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos.

71.2. Debe hacerse claridad que, en muchas oportunidades, no todas las entidades demandadas son las responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos o son llamadas a adoptar medidas para su protección; en ese orden, el hecho de que no se logre pactar con las mismas no significa que no sea posible lograr un pacto: primero, porque puede ser que no tengan responsabilidad en el caso, situación que se deberá analizar en cada caso concreto; y, segundo, porque si con lo pactado se protegen todos los derechos colectivos vulnerados o amenazados se entiende que la protección recaerá solamente frente a las entidades que por su competencia están llamadas a protegerlos.

71.3. Conforme a lo anterior, el juez que aprueba un pacto de cumplimiento debe velar porque el mismo proteja en su totalidad los derechos colectivos vulnerados o amenazados.

72. En el caso que se estudia, se solicitaron las siguientes pretensiones:

“[...] PRIMERO: Sírvase señor juez amparar los derechos e intereses colectivos de los adolescentes infractores de la ley penal en el Departamento del Huila en general y en particular de aquellos que se encuentran ubicados en el municipio de Neiva.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo solicitado en la petición anterior, ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva, que mientras el Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogar Claret de la ciudad, adelanten las gestiones necesarias para dotar sus instalaciones de un eficiente servicio de alcantarillado, de suministro y almacenamiento de aguas y de una planta alterna de energía eléctrica que garantice la continuidad del servicio cuando se presentan los cortes de energía.

TERCERO: Ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva que mientras al Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogares Claret, adelanten las gestiones necesarias para que los muros de la edificación cuenten con una altura suficiente que impida los intentos de fuga, que los baños, se retiren de las habitaciones y en su lugar se construyan baterías sanitarias que garanticen la salubridad de los usuarios.

CUARTO: Ordénese al ICBF, al Departamento del Huila y al Municipio de Neiva que mientras al Centro de Atención Especializado para Adolescentes continúe funcionando en la Fundación Hogar Claret, adelanten las gestiones necesarias para garantizar que las adolescentes de sexo femenino cuenten con un espacio propio, independiente de los varones, al igual que para que pueda atender con independencia a los jóvenes infractores que han cumplido la mayoría de edad.

QUINTO: Ordénese a las entidades demandadas que en un plazo prudencial, adelante las gestiones necesarias con el fin de dotar al departamento del Huila de un Centro de Atención Especializado para Adolescentes en conflicto con la ley,

SEXTO: Décrete a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos el incentivo económico de que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998, el cual deberá ser cancelado por los demandados a prorrata [...].”

73. En la sentencia apelada se impartieron las siguientes órdenes: i) el Departamento del Huila asumiría el costo de las reparaciones locativas urgentes y mantenimiento del inmueble donde funciona Hogares Claret, actual centro de reclusión, con una suma de \$540´125.000,00, el cual se encuentra avalado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también, se comprometió a aportar la suma de \$600´000.000,00 para la construcción de la nueva sede; ii) el municipio de Neiva donaría el lote ubicado en la carrera 15 No. 27-10 y 27-16 sur, con área de 9.000 M², avalado en la suma de \$1.500´000.000.00, para la construcción de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. y la suma de \$500´000.000.00 para cofinanciar, tal como lo demuestran los documentos obrantes a folios 289 a 318 C. ppal 2; iii) el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**, Departamento del Huila y el Municipio de Neiva **se comprometieron a la ejecución de la nueva obra y su dotación en un término no superior a cinco (5) años, la cual se ejecutará por fases, dependiendo la primera de los estudios y diseños técnicos;** y iv) **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se encargaría de la elaboración de los estudios y diseños de la nueva sede del Centro de Atención para Adolescentes C.A.E. por valor de \$1.500´000.000.00 aproximadamente, teniendo en cuenta las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos y normas nacionales e internacionales.**

73.1. En principio, se entiende que el pacto de cumplimiento aprobado por el Tribunal Administrativo del Huila garantizaría la protección de los derechos e interese colectivos alegados como vulnerados y amenazados en la demanda.

73.2. Sin embargo, al revocar las órdenes impartidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con fundamento en que el Comité de Conciliación del Instituto no aprobó ese compromiso, la protección alegada se tornaría como parcial. Lo anterior si se tiene en cuenta que se podría lograr el mantenimiento de la actual sede pero no se lograría la construcción y puesta en funcionamiento de la nueva sede porque no se contaría con el presupuesto para los estudios técnicos (ordenados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) ni para la dotación del mismo que, en principio, estaban a cargo del Instituto, el Municipio de Neiva y el Departamento del Huila. Por ello, la Sala considera que es necesario que la sentencia sea revocada en su totalidad porque, al confirmarse, se estaría desconociendo lo dispuesto por el Comité de Conciliación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, al revocarse solamente las órdenes impartidas a dicho Instituto y mantener las demás, se estaría aprobando un pacto parcial, en los términos ya expuestos; esto es, no se lograría una solución definitiva que garantice una material protección de los derechos *sub examine*.

73.3. Además de lo anterior, la Sala, al comparar el acuerdo sin las órdenes impartidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con las pretensiones de la demanda, observa que éste no contribuye en forma definitiva a zanjar la controversia derivada de la violación de los derechos colectivos invocados y, en consecuencia, no se pronuncia del total de las pretensiones de la demanda, como lo dispone el artículo 27 de la Ley 472, el cual exige que el pacto de cumplimiento será aprobado mediante sentencia; y es claro que en toda sentencia el juez está en la obligación de pronunciarse de todas las pretensiones de la demanda, pues es la providencia mediante la cual el juez debe resolver todos y cada uno de los extremos de la Litis y resolver de fondo la integridad de las pretensiones de la demanda.

73.4. En ese sentido, la sentencia será revocada, lo que implica que el Tribunal Administrativo del Huila deberá continuar con el trámite de la acción popular y, en ese orden de ideas, determinar si considera necesario convocar a una nueva audiencia especial de pacto de cumplimiento o si, por el contrario, se hace necesario abrir el proceso a pruebas y continuar con el proceso hasta dictar sentencia, en primera instancia.

74. Por último, otro de los argumentos expuestos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el recurso de apelación está relacionado con que la apoderada que lo representó en la audiencia de pacto de cumplimiento, celebrada el 23 de septiembre de 2014, no contaba con poder para hacerlo; sin embargo, como se explicó *supra*, a folio 1023 del cuaderno núm. 6, obra poder conferido a la señora Lyliana Ome Cano⁶³ por la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que se señala “[...] *La apoderada tendrá todas las facultades propias del mandato, en especial las de conciliar, pedir y aportar medios de prueba, tachar testigos y documentos, interponer recursos y las demás que sean acordes según el objeto del presente mandato. El presente poder comprende la facultad del apoderado de adelantar las actuaciones propias de la conciliación extrajudicial de que trata el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, en los términos que fije el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección General, como lo establece la Resolución No. 5722 del 6 de septiembre de 2012 del ICBF [...]*”.

74.1. Asimismo, es importante resaltar, por un lado, que en el poder conferido se indica de manera clara, como referencia, que es para el pacto de cumplimiento y,

⁶³ Apoderada que representó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 23 de septiembre de 2014. CD obrante a folio 1478 cuaderno de apelación

por el otro, que dicho poder no fue revocado sino hasta el 5 de diciembre de 2014⁶⁴, fecha en la cual se otorgó poder al señor Nicolás Andrés Murcia Ortégón; por ello, la Sala considera que la señora Lyliana Ome Cano si contaba con poder para representar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia de pacto especial de cumplimiento y, en consecuencia, el argumento formulado no tiene vocación de prosperidad.

Conclusiones

75. La Sala considera que, conforme se encontró probado en el caso *sub examine*, el Tribunal impuso órdenes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el marco de la audiencia especial de pacto de cumplimiento pese a que dicha entidad manifestó que no tenía ánimo conciliatorio.

76. El Comité de Conciliación de cada entidad pública es el único que cuenta con la facultad para decidir si concilia o no y, en el caso que se estudia, el Comité del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en ningún momento manifestó tener voluntad de conciliar, por lo que las órdenes impartidas por el Tribunal al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deben revocarse, teniendo en cuenta que conforme a las pruebas que obran en el expediente se logró demostrar que la apoderada del Instituto demandado en la audiencia de pacto de cumplimiento puso en conocimiento del Tribunal que el Comité había decidido no conciliar ni presentar fórmula de pacto.

77. Los apoderados que representen a las entidades en audiencias de pacto de cumplimiento no cuentan con la facultad de cambiar lo decidido por los Comités de Conciliación y, mucho menos, para comprometer en forma autónoma el presupuesto de la entidad; por ello, en el caso *sub examine*, el Tribunal no podía desconocer el acta del Comité de Conciliación.

78. La señora Lyliana Ome Cano sí contaba con poder para representar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la audiencia especial de pacto de cumplimiento celebrada el 23 de septiembre de 2014. El poder otorgado para esa audiencia fue revocado el 5 de diciembre de 2014, razón por la cual la indebida representación alegada en el recurso de apelación no está fundamentada.

79. La Sala considera que, en el caso *sub examine*, se debe revocar la sentencia impugnada por cuanto aprobar el pacto sin las órdenes impartidas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no garantiza en forma plena la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda. La revocatoria de la sentencia de pacto implica la reanudación del proceso; en consecuencia, el Tribunal deberá decidir si convoca a una nueva audiencia de pacto de cumplimiento o da apertura a la etapa probatoria.

80. La Sala revocará la sentencia proferida, en primera instancia, el 15 de octubre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado el 23 de septiembre de 2014 entre la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva y ordenará al Tribunal continuar con el trámite correspondiente conforme a lo establecido en la Ley 472.

⁶⁴ Folio 1252 cuaderno de apelación

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 15 de octubre de 2014, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Huila, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Tribunal Administrativo del Huila que continúe con el trámite del proceso en los términos de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, decida si convoca a una nueva audiencia especial de pacto de cumplimiento o da apertura a la etapa probatoria, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, para lo de su competencia.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado