REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control:	Protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación:	73001-23-33-000-2023-00070-00
Demandante:	Nicolás Álvarez Bernal
Demandados:	Municipio de Ibagué Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla Nación – Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
Vinculados:	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender Unión Temporal Compartir Ibagué 2022 Asociación de Padres de Familia de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla
Referencia:	**Sentencia. Programa de Alimentación Escolar – PAE. Complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en el marco de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Ibagué.**

La Sala de Decisión profiere sentencia dentro del presente medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos, promovido por Nicolás Álvarez Bernal en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, Municipio de Ibagué, Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender- UApA.

Antecedentes

De la demanda

El ciudadano Nicolás Álvarez Bernal en ejercicio del medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, promovió demanda contra el Municipio de Ibagué, y otros, con el fin de obtener una decisión favorable sobre las siguientes,

Pretensiones:

1. Declarar que existe transgresión a los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a instancia de la parte demandada.

2. Ordenar a la parte demandada que sin dilación alguna, entregue de forma inmediata el componente alimentario a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren vinculados/matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla.

3. Como consecuencia de la anterior orden, se realicen de forma inmediata todos los traslados presupuestales, administrativos y técnicos para darle cumplimiento.

4. Ordenar que la entrega de raciones alimentarias continúe en época de vacaciones.

5. Condenar en costas a la parte demandada.

Como fundamento de las pretensiones la parte demandante narró los siguientes **hechos:**
1. Para la fecha de presentación de la demanda, la institución educativa demandada cuenta con 1.676 niños, niñas y adolescentes matriculados.
2. A todos los niños, niñas y adolescentes matriculados en la institución, no se les está entregando la ración alimentaria. Tampoco se les hace entrega en época de receso escolar.
3. La falta de entrega de las raciones alimentarias a todos los estudiantes en jornada escolar y en jornada de receso académico, implica desórdenes alimenticios reflejados en talla y peso por debajo del adecuado para su edad.

Fundamentos de derecho
Para la parte demandante existe amenaza y vulneración a los siguientes derechos e intereses colectivos: **1.** La moralidad administrativa; **2.** La defensa del patrimonio público; **3.** El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Expuso que el Programa de Alimentación Escolar – PAE es un plan oficial orientado a garantizar la alimentación de los estudiantes de escasos recursos económicos, y a mejorar sus condiciones de vida y de aprendizaje. La desnutrición es uno de los factores que más afecta a los niños, niñas y adolescentes, de allí la necesidad de entregarles raciones alimentarias a dicho grupo poblacional en las instituciones educativas oficiales del Municipio de Ibagué, sin ningún tipo de excepción.

Explicó que los programas de alimentación escolar redundan en la reducción del déficit de micronutrientes en la población aludida; el suministro de la ración alimentaria genera un impacto notorio en el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes, particularmente en su permanencia en el sistema educativo (mayor matrícula y asistencia escolar) y en el mejoramiento de su aprendizaje. Adicionalmente, los programas de alimentación escolar pueden resultar eficaces mejorando el estado nutricional de los menores con: ingesta de energía, estado de micronutrientes; infecciones y morbilidades; peso, altura e índice de masa corporal.

No obstante, indicó que pese a sus grandes beneficios, las raciones alimentarias no se han universalizado y no se suministran de manera permanente, esto es, incluso en la jornada de receso académico. Aquellos se constituyen como razones fundamentales para enfrentar los mayores problemas del sistema educativo: la deserción escolar y el rendimiento académico. Incluso de salud pública: la desnutrición y la obesidad. En fin, todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a acceder a una alimentación adecuada, balanceada y sana en las

instituciones educativas oficiales en el Municipio de Ibagué (Archivo pdf *003_Demanda*, del expediente digital).

Trámite procesal

La demanda se presentó el 6 de marzo de 2023 y por auto de 14 de marzo del mismo año se admitió, ordenando la notificación personal del Municipio de Ibagué, Nación – Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, a la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla, al Agente del Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y su comunicación a la Defensoría del Pueblo. En esa misma providencia se ordenó la vinculación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y de la Unión Temporal Compartir Ibagué 2022. Surtida en debida forma la notificación de las autoridades demandadas, contestaron la demanda y propusieron excepciones.

Luego, por auto de 29 de agosto 2023 se ordenó la vinculación como tercero interesado a la Asociación de Padres de Familia de la Institución Educativa Alberto Castilla de la ciudad de Ibagué, en consideración a que ejercen la representación de los padres y/o acudientes de los estudiantes que en un porcentaje se benefician del Programa de Alimentación Escolar (Archivos pdf *008_(…) (Admite Demanda); 057_(…) - Ordena vinculación. (1)*, del expediente digital).

Contestación de la demanda

Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla

La institución educativa indicó que es beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la modalidad de ración industrializada, lo que significa que no todos los educandos, ni todas las instituciones educativas de la ciudad de Ibagué son beneficiarias del programa.

Por oficios de 30 de enero de 2023 radicado IBA2023ER001857, 7 de marzo de 2023 radicado IBA2023ER004533, 8 de marzo de 2023 radicado IBA2023ER004611, la institución educativa le solicitó a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué la ampliación de la cobertura del programa en la institución. Expuso que para la fecha la institución cuenta con 727 beneficiarios de los 751 estudiantes matriculados en primaria, y con 144 beneficiarios de 975 estudiantes matriculados en secundaria y media.

La caracterización de los estudiantes en la institución se realiza a través de la Secretaria Académica y la funcionaria técnica de profesión Enfermera para el registro de talla y peso de Los estudiantes. Teniendo en cuenta el número de estudiantes 1726 (corte SIMAT de 2 de marzo de 2023). El proceso está en curso, y se identificó para el año lectivo 2023 la atención a 31 estudiantes en el nivel primaria de nacionalidad venezolana, 25 estudiantes en el nivel secundaria y media de nacionalidad venezolana, 8 estudiantes pertenecientes a grupos étnicos. No se ha identificado personal de otra nacionalidad, ni estudiantes que presenten diagnóstico de anemia, bajos niveles de vitamina A y niveles por debajo de lo normal de Zinc.
Adujo que para la etapa de la matrícula estudiantil, la institución educativa solicita la presentación de documentos de afiliación al sistema de seguridad social en salud, condición de desplazamiento, víctima de conflicto o pertenencia a grupo étnico, según Circular 014 de 24 de octubre de 2022 de Rectoría relacionada con el proceso de matrícula de estudiantes nuevos en la institución año lectivo 2023; no obstante, el

hecho que no los presenten no restringe la matricula. Las solicitudes de ampliación de cobertura del PAE están relacionadas con alguna condición de vulnerabilidad.

Por último, indicó que la institución educativa no hace parte de programas como Jornada Única, ni de inversiones en infraestructura como construcción de cocina, restaurante escolar, bodega para almacenar alimentos; que son condiciones mínimas requeridas para brindar alimentos de manera digna y con el menor riesgo de salud posible (Archivo pdf *014_I.E. Alberto CastillaContestaDemanda*, del expediente digital).

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – UApA

La referida Unidad por conducto de su Director General contestó la demanda. Señaló que la Unidad no tiene por competencia la entrega inmediata del componente alimenticio a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en el sistema oficial; su función se circunscribe a asignar los recursos que cofinancian el PAE a las Entidades Certificadas en Educación (ETC) y efectuar el seguimiento al Programa, desconociendo los hechos narrados en la demanda.

Expuso que el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, adicionado por el Decreto 1852 de 2015, que adicionó la operación del programa de alimentación escolar, definió un modelo descentralizado del Programa de Alimentación Escolar y estableció funciones a cargo de los diferentes actores que participan en este. Es así como señaló en el artículo 2.3.10.4.3, numeral 10, las funciones asignadas a las Entidades Territoriales Certificada en Educación -ETC-, de lo cual colige que desde el año 2016, las entidades territoriales son las que tienen a su cargo la implementación, contratación y operación del programa de alimentación escolar y deben garantizar en su territorio, el desarrollo de las acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE de manera articulada con las instituciones educativas de su jurisdicción, de acuerdo a sus condiciones territoriales, administrativas, financieras y jurídicas.

Bajo esas consideraciones, determinó que la caracterización de la población escolar en las instituciones educativas oficiales del Municipio de Ibagué no es una actividad de su competencia, además de hacer énfasis en la información y datos que tienen el carácter de reservados respecto de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes.

Por último, indicó que como lo pretendido por el demandante no hace parte de las funciones ni de la competencia de la Unidad, debe declararse una *falta absoluta de legitimación en la causa por pasiva*, y denegarse las pretensiones de la demanda (Archivo pdf *015_UAEdeAlimentacionEscolar ContestaDdayDescorreTrasladoMedidaCautelar*, del expediente digital).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

El instituto por intermedio de apoderado judicial contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. En relación con los hechos de la demanda indicó que algunos son ciertos y otros no los considera hechos.

Señaló que el Instituto se creó en el año 1968 y asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, como la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. Con la Ley 1450 de 2011 se estableció el Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010-2014 y se determinó trasladar el PAE del ICBF, al Ministerio de Educación Nacional para

alcanzar las coberturas universales, y lograr que desde dicho ministerio se desarrolle la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales, de tal manera que al Instituto no se le puede atribuir vulneración o amenaza a los derechos e intereses colectivos indicados como transgredidos respecto al Programa de Alimentación Escolar PAE.

Propuso como excepciones de mérito las que denominó ***i. Inexistencia de relación jurídica sustancial***, la cual hizo consistir en que el Decreto 1852 de 2015 en el articulo 2.3.10.4.1 establece de manera taxativa los actores del programa de alimentación escolar – PAE, entre los cuales se encuentra el ICBF, además que con la Ley 1450 de 2011, su competencia en materia de alimentación se trasladó al Ministerio de Educación Nacional mediante tres fases: Primera Fase: Transferencia y alistamiento, a partir de enero de 2011; Segunda Fase: Transición, a partir de enero de 2013, el ministerio asume el PAE, con apoyo del ICBF y descentralización parcial; Tercera Fase: Descentralización, enero de 2015, el ministerio asume el PAE totalmente y se continúa con descentralización parcial. Por consiguiente, el Instituto a la fecha no tiene competencia respecto del PAE ni tiene relación jurídica sustancial respecto de las pretensiones de la demanda.

ii. Inexistencia de vulneración a derechos colectivos**,** para lo cual expuso que la parte demandante no sustentó cómo se vulneran o amenazan los derechos e intereses colectivos que señaló como transgredidos. En relación con la moralidad administrativa indicó que debe probarse la conducta negativa o positiva mediante la cual se amenaza o vulnera. Para el caso del Instituto, como a partir de 2015 por virtud de la ley 1450 de 2011 se desvinculó totalmente del PAE, no es posible atribuirle la ejecución o inejecución de conductas que redunden en la vulneración y/o amenaza al derecho colectivo de la moralidad administrativa.

iii. Inexistencia de pruebas que determinen la responsabilidad de la entidad, explicando que no existe medio de prueba que acredite que el Instituto tiene alguna responsabilidad ni injerencia en los hechos (omisiones) alegados por la parte demandante; ***iv. Genérica*** (Archivo pdf *022_ICBFContestaDda*, del expediente digital).

Ministerio de Educación Nacional - MEN
El ministerio, por conducto de apoderada judicial indicó que la Ley 1955 de 2019, artículo 189, creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, y que tiene por objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, y fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar.

Adujo que mediante el Decreto 218 de 2020 la Unidad Administrativa Especial – Alimentos para Aprender asumió las competencias que hasta ese momento tenía el Ministerio de Educación Nacional respecto de la reglamentación y cofinanciación del programa. El Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, adicionado por el Decreto 1852 de 2015, adiciona la operación del programa de alimentación escolar, definió un modelo descentralizado del Programa de Alimentación Escolar y estableció funciones a cargo de los diferentes actores que participan en el mismo, como las previstas en el artículo 2.3.10.4.3, numeral 10.

Refirió que desde el año 2016 las entidades territoriales tienen a su cargo la implementación, contratación y operación del programa de alimentación escolar; y por ello deben garantizar en su territorio el desarrollo de las acciones de ejecución,

coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE, con labores articuladas entre las instituciones educativas de su jurisdicción, y de acuerdo a sus condiciones territoriales, administrativas, financieras y jurídicas. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para aprender-, es la encargada de fijar las políticas en materia de alimentación escolar según el Decreto 218 de 2020. Señaló que la caracterización de la población escolar debe respetar el derecho a la intimidad, y garantizar la reserva de la información que así se distinga.

Propuso como excepciones las que denominó ***i. Inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por parte del Ministerio de Educación Nacional***, fundamentada en que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender no tiene por competencia la entrega inmediata del componente alimenticio a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en el sistema oficial. Sus competencias de orden legal y reglamentario se circunscriben a asignar los recursos que cofinancian el PAE a las Entidades Certificadas en Educación (ETC), y realizar el seguimiento al programa. El Ministerio de Educación Nacional es una entidad oficial de carácter nacional que por disposición constitucional y legal, no puede asumir las funciones que también la Constitución y la ley le asignaron a otros organismos independientes, por lo que obrar de otro modo es una extralimitación en el ejercicio de las propias competencias; ***ii. Falta de legitimación en la causa por pasiva***, porque el ministerio ha actuado dentro de sus competencias constitucionales y legales cofinanciando con recursos a las Instituciones Educativas del Municipio de Ibagué, por lo que no está legitimada por pasiva frente a las pretensiones de la demanda (Archivo pdf *023_MinisteriodeEducacionNacionalContestaDemanda*, del expediente digital).

Municipio de Ibagué
La entidad territorial obrando a través de apoderado judicial contestó la demanda y expuso que algunos de sus hechos son ciertos y otros no le constan, además de oponerse a la prosperidad de las pretensiones.

Indicó que el Programa de Alimentación Escolar – PAE, no es un programa nutricional, sino que busca suministrar un complemento alimenticio para contribuir al acceso, permanencia y la reducción del ausentismo en los establecimientos educativos oficiales durante el calendario escolar, fomentando buenos hábitos alimentarios y brindando alimentación saludable, sin que busque disminuir la desnutrición ni mejorar el peso de los menores, porque para ello existen otro tipo de programas impulsados desde las secretarías de salud y de protección social del municipio.

El PAE es una parte integral del servicio educativo estatal, no una unidad independiente, por eso surge para apoyar a los estudiantes de instituciones educativas públicas, estableciendo una relación directa entre educación y alimentación. Así, el estado contribuye a mejorar las condiciones que dificultan el aprovechamiento del servicio educativo, asegurando la efectividad de principios fundamentales establecidos en el artículo 1 de la Constitución Política.

Refirió que la Ley 1955 de 2019, artículo 189 creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar adscrita al Ministerio de Educación Nacional, fijando la alimentación escolar como una política pública de la Nación. En el Decreto 218 de 2020, artículos 2, 3 y 4 se establecieron los objetivos, funciones, presupuesto y recursos de la UApA, y en los artículos 5 y 6 la forma como la entidad debe gestionar esos recursos.

Los recursos del PAE se destinan con base en los criterios de focalización y priorización, atendiendo la ampliación de la cobertura en respuesta a la Política Pública Nacional de alimentación escolar, la cual tiene por fin lograr el ingreso permanente de beneficiarios desde la estructuración del presupuesto destinado para ello por las entidades territoriales y la UApA. Desde el punto de vista organizacional, la Unidad está adscrita al Ministerio de Educación Nacional, de tal manera que el PAE es un mecanismo de apoyo dentro del sistema de educación y no un mecanismo de apoyo generalizado.

Adicionalmente, de acuerdo con la Resolución Nro. 335 de 23 de diciembre de 2021, la UApA y las entidades territoriales cofinancian el programa de alimentación. La UApA destinó para el Programa de Alimentación Escolar en la vigencia 2023 de Ibagué, $7.118´028.798 de pesos, y el Municipio de Ibagué $25.113´050.305 de pesos dando atención a una población estudiantil cercana a los 37 mil estudiantes y de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal se pretende la cobertura de 54 mil, escolarizados en las 200 sedes de las 57 instituciones educativas con las que cuenta el municipio. Agrega que la cobertura universal del PAE como lo pretende el demandante, depende de los recursos fiscales con que cuenta la entidad territorial.

La UApA expidió la resolución No. 335 del 23 de diciembre de 2021 que contiene los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Este programa se creó como un servicio complementario al servicio especial de educación para garantizar el cumplimiento del artículo 44 de la Constitución Política, cuyo objetivo es brindar un apoyo para la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y la disminución de la deserción escolar. No obstante, ni el referido acto, ni ninguna disposición establece que en época de receso escolar debe brindarse raciones alimentarias a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa. La garantía del derecho a la educación, no implica el suministro permanente del componente alimentario, pues la alimentación sale del entorno educativo y disminuye las porciones que deberían entregarse en la jornada escolar ordinaria. Así, el Municipio de Ibagué no puede asumir la totalidad de necesidades sociales de un grupo poblacional, lo cual no es posible debido a la carencia de recursos estatales.

Explicó que el demandante no acreditó el supuesto de hecho de sus pretensiones, respecto de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos alegados como transgredidos. Además, el Municipio de Ibagué ha cumplido con las obligaciones a su cargo en relación con el tema que es objeto de debate a través de este medio de control, garantizando las obligaciones derivadas del PAE.

Finalmente, propuso como excepciones las que denominó ***i. Insuficiencia probatoria***, señalando que no existe medio de prueba que acredite la responsabilidad de la entidad territorial frente al incumplimiento del PAE, o en la amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos que se señalan como vulnerados; ***ii. Genérica*** (Archivo pdf *024_Municipio de Ibagué Contesta Demanda*, del expediente digital).

Asociación de padres de familia de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla. No se pronunció.

Medida cautelar

Por auto de 14 de marzo de 2023 el Tribunal Administrativo del Tolima – Sala Unitaria decretó de oficio una medida cautelar, ordenando a la parte demandada y vinculada **i.** la caracterización de la población escolar perteneciente a la institución y verificación de ser beneficiarios del PAE; ii. gestionar lo pertinente para acopiar información y determinar la forma como se implementa el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la institución educativa; iii. determinar por parte del ICBF la existencia de casos de desnutrición o problemas alimentarios en los niños, niñas y adolescentes matriculados en la institución educativa (Archivo pdf *001_Autodecretamedidacautelardeoficio, Subcarpeta 002_Medida cautelar Decretada de Oficio por Auto de 14-Marzo-23*, del expediente digital).

Mediante auto de 15 de septiembre de 2023, se decretó una medida cautelar de oficio consistente en: **i.** conformación de un grupo interinstitucional para presentar informe donde se establezca la forma como se va a ejecutar el programa de alimentación para la vigencia del 2024, teniendo en cuenta la cantidad de niños, niñas y adolescentes que serán beneficiarios; **ii.** antes de 31 de enero del 2024 expedir los actos administrativos respecto de cada uno de los estudiantes que no se beneficiaran del Programa de Alimentación Escolar; **iii.** informe y aporte integral sobre la debida ejecución de la Ley 2294 de 2023 -Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" que establece acerca del Programa de Alimentación Escolar la búsqueda de cobertura universal de forma progresiva y con la atención durante todo el año escolar incluyendo periodos de receso académico (Archivo pdf *001_Autodecretamedidacautelar, Subcarpeta 003_Medida Cautelar de Oficio Decretada por Auto del 15-Sep-23*, del expediente digital).

Pacto de Cumplimiento

El 15 de septiembre de 2023 se realizó la audiencia especial de Pacto de Cumplimiento que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida ante la falta de formulación de proyecto de pacto; se incorporó y decretó el medio de prueba documental aportado por las partes y los intervinientes; y se negó el decreto de otros medios de prueba, además de incorporar una inspección judicial realizada al lugar de ocurrencia de los hechos (Archivo pdf *141_ACTAAUDIENCIA_7300123330002023*, del expediente digital).

Alegatos de conclusión

En la diligencia realizada el 15 de septiembre de 2023 se declaró precluido el término probatorio, y a su turno se corrió traslado común a las partes e intervinientes para presentar alegatos de conclusión según lo previsto en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998, término que se concedió también al Ministerio Público para presentar concepto si así lo considera (Archivo pdf *141_ACTAAUDIENCIA_7300123330002023*, del expediente digital).

Parte demandada

Municipio de Ibagué

En términos semejantes a los planteados en la contestación de la demanda, el Municipio de Ibagué presentó sus alegatos de conclusión, esto es, aludiendo a la normativa que regula y reglamenta el PAE, las autoridades del orden nacional y territorial que intervienen en su gestión y ejecución, la forma como participan, y la solicitud de negar las pretensiones de la demanda, por cuanto la entidad territorial no amenaza ni viola los derechos e intereses colectivos señalados por el demandante como transgredidos (Archivo pdf

121_ESCRITODEALEGATOSDECONCLUSION_Mpio.Ibagué(.pdf) NroActua 117, del expediente digital).

Nación – Ministerio de Educación Nacional
Indicó que de acuerdo con la Ley 715 de 2001, artículos 6, 7 y 8 a las entidades territoriales correspondientes les corresponde la entrega del componente alimentario de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren matriculados en las instituciones educativas oficiales; en este asunto al Municipio de Ibagué le corresponde cumplir con el Plan de Alimentación Escolar. Así, a la Entidad Territorial Certificada en Educación -ETC- le corresponde analizar la pertinencia de la entrega del componente alimenticio a todos los niños, niñas y adolescentes matriculados en la institución, realizar traslados presupuestales, administrativos y técnicos, para ejecutar las acciones correspondientes según las competencias asignadas a cada una de las entidades involucradas.

Señaló que la Ley 115 de 1994, el Decreto 5012 de 2009, el Decreto 1852 de 2015, Ley 1955 de 2019, Decreto 218 de 2020, Resolución Nro. 335 de 2021 que establecen la distribución de competencias entre el Congreso, la Nación y las entidades territoriales en materia educativa, la creación del PAE y su regulación y reglamentación, en ninguno de sus apartes establecen que el ministerio tenga a su cargo la entrega del componente alimenticio a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en las instituciones educativas oficiales.

En ese sentido, de acuerdo con dichas disposiciones, la administración del servicio educativo es descentralizada en cada una de las entidades territoriales, por lo que los municipios y departamentos certificados en educación, al recibir directamente los recursos de la participación para educación, son los responsables de la administración del recurso humano y de las instituciones educativas sobre las que tienen competencia; es decir, compete a la ETC ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

Con arreglo a lo expuesto, el Ministerio de Educación Nacional no tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto porque la prestación del servicio público educativo está descentralizada en las entidades territoriales certificadas para ello, las cuales actúan con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, según las competencias asignadas por la Ley, y en ese sentido no ha amenazado ni transgredido los derechos e intereses colectivos alegados con la demanda (Archivo pdf *123_MENAlegadeConclusiónNroActua119*, del expediente digital).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
El instituto indicó que de acuerdo con la ley no es parte del PAE, y por esa misma razón no tiene una relación sustancial con los hechos y omisiones de la demanda. Agregó que garantiza los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante programas (distintos al objetivo del programa PAE) de promoción y prevención: **a.** programas con componente de apoyo alimentario en el marco de la seguridad alimentaria, componente de salud y nutrición (primera infancia) y se ejecuta a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Hogares Infantiles (HI), Jardines Sociales, Hogares Empresariales, Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión (DIER), Hogares Comunitarios de Bienestar Múltiples (HCB) Múltiple.
También se estructuran los componentes de calidad: Familia, comunidad y Redes Sociales, Salud y Nutrición, pedagógico, talento humano, Ambientes Educativo y

protectores y administrativo y Gestión. El componente de salud y nutrición se establecen 5 líneas de acción: Gestión para la atención en salud; Educación alimentaria y nutricional (EAN); Prevención de las enfermedades prevalentes en la infancia; Acceso y consumo de alimentos; Evaluación y seguimiento del estado nutricional. Adicionalmente, se realiza seguimiento nutricional a los usuarios, lo cual permite identificar y dar prioridad a casos de desnutrición moderada o severa, gestionándolos con la red de atención en salud del municipio.

b. Estrategia de atención y prevención a la desnutrición que se desarrolla en la Regional Tolima, como el conjunto de acciones en alimentación y nutrición con perspectiva pedagógica, familiar y social, orientada a la atención y prevención de la desnutrición desde la gestación, con el fin de mejorar el estado nutricional de los beneficiarios, prevenir el bajo peso para la edad gestacional en las mujeres gestantes y la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años de zonas previamente focalizadas.

Partiendo de lo anterior, adujo que el instituto es garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y cumple su misión basado en la Ley 75 de 1968, Ley 7 de 1979, Decreto 2388 de 1979, Ley 12 de 1991, Ley 1098 de 2006, Ley 1361 de 2009, Decreto 4156 de 2011, Ley 1804 de 2016, Ley 1857 de 2017 y Ley 1878 de 2018 que le asignó la competencia y de acuerdo a los recursos asignados mediante los programas de atención. Reitera que el programa PAE no es competencia del Instituto, y que en el evento de hallar alguna situación que vulnere los derechos de niños, niñas y adolescentes obrará por conducto de la autoridad administrativa - defensoría de familia, para reestablecer los derechos.

Manifestó que el instituto no participa en la ejecución del programa PAE, además de ejecutar, en cumplimiento de su misión institucional y de las competencias que le fueron asignadas por la ley, otro tipo de programas institucionales en favor de dicha población en garantía de sus derechos (Archivo pdf *125_ICBF_Alegatos*, del expediente digital).

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - UAPA
Mencionó que la unidad no es agente en la planificación del PAE en los territorios porque el Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015 determinó la corresponsabilidad de los departamentos y sus municipios para garantizar la adecuada y oportuna prestación del PAE a la población beneficiaria durante todo el calendario académico. Para el desarrollo de esa labor, los involucrados deben concurrir con recursos públicos desde las diferentes fuentes de financiación, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y competencias establecidas en la ley y en los lineamientos expedidos por la UAPA. Las ETC tienen dos mecanismos que les permite actuar y ejecutar de manera coordinada los recursos destinados para la ejecución del PAE con sus municipios no certificados: a. Celebración de un Convenio Interadministrativo entre las Entidades Territoriales Certificadas – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas - ETNOC de su jurisdicción; b. Realización de uno o varios Acuerdos Formales entre la Entidad Territorial Certificada – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción.

Agregó que el Decreto 846 de 2023, modificatorio del Decreto 1075 de 2015 dispuso en el artículo 2.3.10.2.2 el deber de planeación del servicio de alimentación escolar para garantizarlo durante todo el calendario escolar. Entonces, las entidades territoriales que ejecuten recursos del PAE deben planear la prestación del servicio de alimentación escolar, lo que implica que los procesos de contratación según el

régimen de contratación aplicable deben agotarse con suficiente antelación para atender la vigencia fiscal correspondiente y atender sin interrupciones el servicio durante todo el año del calendario académico. La Entidad Territorial Certificada (ETC) debe dar cumplimiento a los criterios que permiten definir el procedimiento para la atención progresiva a la población beneficiaria según la Resolución 335 de 2021, y evitar que se vulneren los derechos a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios de la estrategia.

La ETC de Ibagué debe garantizar la prestación del servicio en su territorio y atender los lineamientos expedidos por la UAPA para el Programa de Alimentación Escolar – PAE realizando la debida planeación y agotando los procedimientos necesarios para atener a su población beneficiaria del programa de acuerdo a sus competencias, garantizar los recursos para aumentar la cobertura del programa en su territorio (Archivo pdf *128_UAEAlimentosparaaprenderalegadeconclusion*, del expediente digital).

Institución Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla
En términos similares a los expuestos en la contestación de la demanda, la institución educativa oficial presentó sus alegatos de conclusión. No obstante, agregó que en su sede principal usa el espacio de enfermería para almacenar y entregar los alimentos del Programa de Alimentación Escolar, el cual no es sanitariamente adecuado, además es insuficiente para almacenar un número mayor de raciones de las que actualmente suministra. Explicó que la institución no hace parte de programas como Jornada Única o de inversiones en infraestructura como construcción de cocina, restaurante escolar, bodega para almacenar alimentos, que son las condiciones mínimas que se requieren para brindar alimentos de manera digna y con el menor riesgo de afectación a la salud posible (Archivo pdf *148_MemorialWeb_Alegatos*, del expediente digital).

Parte demandante
Indicó que el objetivo del Programa de Alimentación Escolar PAE no se está cumpliendo en la institución educativa oficial demandada, por cuanto no se le está brindando el componente alimentario a todos los estudiantes de manera permanente, incluida la época de receso escolar.

Señaló que las autoridades involucradas en dar cumplimento al referido programa y a la política pública del derecho a la alimentación no ejecutan las actividades que les corresponden, con lo cual transgreden el lineamiento de la universalidad, al excluir de su cobertura a algunos niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas oficiales, es decir, el programa no abarca ni se ejecuta en relación con toda esa población. Sumado a ello, no se garantiza que el suministro del componente alimentario se brinde de manera permanente, es decir, aun en los periodos de receso escolar (Archivo Word *127_Alegatos_Accionante*, del expediente digital).

Ministerio Público
No presentó concepto.

Consideraciones del Tribunal

Los denominados presupuestos procesales se encuentran reunidos a cabalidad, amén de no observarse causal de nulidad que pueda invalidar la actuación, por lo cual la decisión debe ser de fondo.

Competencia
El Tribunal Administrativo del Tolima es competente para proferir la sentencia que resuelva el fondo del presente asunto de conformidad con lo previsto en los artículos 144, y 152 numeral 14 del C. de P. A. y de lo C.A. -modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021-, en concordancia con los artículos 15 y 16 de Ley 472 de 1998.

Ahora bien, las acciones populares -hoy medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos- previstas en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrolladas por la Ley 472 de 1998 representan instrumentos procesales de significativa preponderancia, orientados a la protección de derechos e intereses colectivos mediante un trámite que goza de preferencia dada su especialísima finalidad. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la citada ley, se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible; razón por la cual cualquier persona natural o jurídica de la comunidad puede ejercerla.

Problema jurídico
El problema jurídico por resolver consiste en determinar, si ¿las autoridades demandadas y vinculadas transgreden o amenazan, por acción o por omisión, los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a propósito del presunto acceso, cobertura y suministro deficitario de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes estudiantes de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué, al Programa de Alimentación Escolar – PAE?

Para desentrañar la controversia, se ubicarán los aspectos puntualmente denunciados y los estrictamente probados; en este orden de ideas la Sala determinará si hay lugar o no a acceder a las pretensiones de la demanda en el presente medio de control.

Hechos Probados - Estipulaciones probatorias[1].
Como circunstancias fácticas, esta Sala se atendrá a la información contenida documentalmente en el expediente, la cual no fue tachada de falsa por las partes

[1] Las estipulaciones o postulaciones probatorias se identifican con la conducta que los abogados litigantes asumen, expresa o tácitamente ante el juez que preside el juicio, con el propósito de que este funcionario estime acreditados ciertos hechos y sus circunstancias; son instituciones inherentes al moderno modelo procesal, desprovistas de aspiraciones retribucionistas y que no hacen parte del régimen premial; su finalidad es dinamizar el proceso. Se materializan con la anuencia del representado. Su denominación deriva del verbo latino *stipulari*, que traduce pactar o concertar, no obedece a la casualidad, sino a la estrategia escogida por el abogado, en consonancia con su respectiva teoría, producto de la autonomía y voluntad de las partes, por lo que el juez no debe presionar para que se estipule, ni injerir en su elaboración.

Una vez admitidas son unilateralmente irretractables y vinculantes, guardan relación directa con el descubrimiento probatorio, ya que solo cuando los antagonistas descubren, enuncian, solicitan y el juez decreta, afloran las posiciones de disenso o de consenso en relación con hechos y circunstancias de innecesario debate sustantivo al interior del juicio. Si la estipulación no es aceptada, a las partes incumbe probar y discutir sobre lo que pretendieron acordar.

Deben ser controladas e incorporadas al juicio por cualquiera de los litigantes; admitidas como prueba por parte del juez que preside la causa, han de utilizarse como tales en el debate, dado que sistemáticamente articuladas con el restante material probatorio, se constituyen en fundamento del fallo.

contra las que se adujo, razón suficiente para darle el valor que la libre apreciación de la prueba implica para el Juez.

La autonomía y principalía del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos y su contenido resarcitorio.

La naturaleza del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos es no solamente preventiva, sino restitutoria razón por la cual en el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1.998 se establece que éste "*... 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*", y por ello la H. Corte Constitucional ha reconocido que este medio de control pueda tener un carácter resarcitorio[2], ya que dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter **restitutorio,** que se debe resaltar; a más amplitud reseñó:

> "*Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.*"[3]

El carácter principal del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos se evidencia en el inciso primero del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, en cuanto establece las distintas órdenes que puede proferir el Juez en relación con dicho medio de control, a saber:

a) Orden de hacer o no hacer;
b) Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo;
c) Realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible; y,
d) Monto del incentivo para el actor popular

Marco normativo internacional en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la salud y a una alimentación adecuada

En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que forman parte de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la salud y a una alimentación adecuada, que en armonía con el artículo 93 de la Constitución

---

[2] **Sentencia C-215 de 1999**, Referencia: Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados), Acción pública de inconstitucionalidad de Andrés de Zubiría Samper, Luis Enrique Cuervo Pontón y Armando Palau Aldana, contra los artículos 11, 12 (parcial) , 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 de la Ley 472 de 1998 "*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 dictan otras disposiciones*.", Magistrada ponente (E): Martha Victoria Sáchica de Moncaleano; Sentencia del 14 de abril de 1.999. "*Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio*".

[3] Ibídem.

Política[4] son de singular relevancia en tanto hacen parte del bloque de constitucionalidad, útiles como parámetro hermenéutico o de carácter vinculante.

En este sentido, existen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger los derechos aludidos, como:

- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño[5], dispuso en el artículo 24 que reconoce "*…el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.*", a la vez que impone a los Estados parte el deber de "*c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; (…).*" En su artículo 27, estableció que "*1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*", determinando respecto de los Estados parte que "*…de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*" Frente a su derecho a la educación, en su artículo 28 impone a los Estados parte "*e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*"

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[6], que en su artículo 11, numeral 1 "*…reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. (…).*", y en su numeral 2 "*…reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, …*" adoptando medidas individuales y programas concretos para "*a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición…*", y "*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades…*". En el artículo 12 determinó que se "*…reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*", para lo cual los Estados deben garantizar "*…el sano desarrollo de los niños…*" (literal "a").

---

[4] "***Artículo 93.*** *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él."

[5] Aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 22 de enero de 1991 "*Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.*" Publicada en el Diario Oficial 39640 de 22 de enero de 1991.
[6] Aprobada por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968. Diario Oficial. Año CV. N. 32682 de 31 de diciembre de 1968.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[7], el cual señaló en el artículo 24 que "*1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. (…).*".

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)[8], dispuso en el artículo 19, acerca de los derechos de los niños que "*Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado*."

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador"[9], indicó en el artículo 12 "*Derecho a la Alimentación.1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.*"; en el artículo 13 estableció el Derecho a la Educación para toda persona (1), y que "2. *Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. (…).*"
- Declaración de los Derechos del Niño, que en su principio 2 estableció "*El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.*"; en el principio 4, indicó que "*El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.*". En el principio 7 dispuso "*El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la*

[7] Aprobada por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968. Diario Oficial. Año CV. N. 32682 de 31 de diciembre de 1968.

[8] Aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972. Publicada en el Diario Oficial 33.780 5 de febrero de 1973.

[9] Aprobado por Colombia mediante la Ley 319 de 20 de septiembre de 1996. Diario Oficial. Año CXXXII. N. 42884. 24 de septiembre de 1996.

responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho."

- La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición[10], "*…(b) [Reconociendo que] La eliminación del hambre y la malnutrición ... y la eliminación de las causas que determinan esta situación son los objetivos comunes de todas las naciones; 1. Todo hombre, mujer y niño tiene el derecho inalienable a no padecer hambre ni malnutrición para poder desarrollarse plenamente y mantener sus facultades físicas y mentales. La sociedad actual posee ya suficientes: recursos, capacidad de organización y tecnología y, por tanto, la competencia para lograr este objetivo. En consecuencia, la erradicación del hambre es un objetivo común de todos los países de la comunidad internacional, especialmente de los países desarrollados y otros que están en condiciones de ayudar. 2. Es una responsabilidad fundamental de los gobiernos trabajar juntos para lograr una mayor producción de alimentos y una distribución más equitativa y eficiente de los mismos entre los países y dentro de ellos. (...).*"

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, señaló en el artículo 25, numeral 1 "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.(…).*"; en el artículo 26, numeral 2 prescribió "*La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.(…).*"

Estas disposiciones contenidas en instrumentos internacionales se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual "*(…) Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (…)*"; al igual que lo señalado en el artículo 226 *Ib.* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de las leyes aprobatorias de dichos instrumentos, que son fuentes de obligaciones para el Estado.

Marco constitucional, legal y desarrollo jurisprudencial en materia de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. El derecho fundamental a la educación y su estrecha relación con el derecho a la alimentación

La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 44 que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, la educación y la cultura, y que gozarán de los demás

[10] Esta Declaración fue aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973. La Asamblea General adoptó la Declaración mediante su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974.

derechos establecidos en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Además, sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.

De esa especial protección a favor de los niños, niñas y adolescentes derivan dos principios: **i.** el principio de interés superior del menor "*que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes*", y **ii**. el principio *pro infans*, como "*un instrumento jurídico valioso para la ponderación de derechos de rango constitucional, frente a eventuales tensiones, debiendo escogerse la interpretación que brinde la mayor protección a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.*"; de manera que "*Siempre que las autoridades administrativas o judiciales se enfrenten a casos en los que puedan resultar afectados los derechos de una niña, niño o adolescente, "deberán aplicar el principio de primacía de su interés superior, y en particular acudir a los criterios fácticos y jurídicos fijados por la jurisprudencia constitucional para establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen sus derechos*."[11]

Dicho principio denominado *pro infans* es parámetro de interpretación de las condiciones jurídicas y las condiciones fácticas. "*Las primeras, constituyen unas pautas normativas dirigidas a materializar el principio pro infans: (i) garantía del desarrollo integral del menor, (ii) garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor, (iii) protección ante los riesgos prohibidos, (iv) equilibrio con los derechos de los padres, (v) provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor, y (vi) la necesidad de que existan razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno materno filiales. Las segundas, constituyen aquellos elementos materiales de las relaciones de cada menor de 18 años con su entorno y que deben valorarse con el objeto de dar prevalencia a sus derechos.*"[12]

La Ley 1098 de 2006[13] en sus artículos 6, 8, 9, 18, 18A y 20, establecen el interés superior de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, calificándolos como sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, dicho conjunto normativo determinó que las normas y reglas de interpretación y aplicación allí contenidas son de orden público, de carácter irrenunciable, y los principios que contiene se aplicaran de manera prevalente y preferencial respecto de otras leyes, estableciendo que en caso de conflicto entre otras disposiciones normativas legales, administrativas o disciplinarias, debe darse aplicación a las más favorables al interés superior del niño, niña o adolescente (Artículos 5 y 6).

Por su parte el artículo 67 de la Constitución Política instituye a la educación como un derecho fundamental de toda persona y un servicio público a cargo del Estado, la sociedad y la familia. El Estado debe ejercer regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación para garantizar su calidad, el cumplimiento de sus fines, y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, así como la cobertura adecuada, y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. En este sentido, el derecho a

---

[11] Corte Constitucional, **Sentencia SU-167/24**, Referencia: expediente T-9.665.657, Acción de tutela instaurada por el apoderado de Didian Román Pérez Landeta en contra de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas; Sentencia del 9 de mayo de 2024.

[12]Corte Constitucional, **Sentencia C-113/17**, Referencia: expediente D-11576, Demanda de inconstitucionalidad de Katherinne Alejandra Velasco Landazabal y otro, contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 1098 de 2006, "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.", Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa; Sentencia del 22 de febrero de 2017.

[13] Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

la educación adquiere una doble dimensión: **i.** como derecho fundamental inherente a la persona, garantiza la formación integral de los individuos, permitiendo que estos exploren y fortalezcan sus habilidades cognitivas, físicas, morales y culturales; **ii.** como servicio público, es inherente a la finalidad social del Estado, por tanto, en su obligación debiendo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes de su territorio[14].

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional[15], el derecho a la educación se fundamenta en cuatro pilares **i.** Asequibilidad o disponibilidad[16]; **ii.** Accesibilidad[17]; **iii.** Adaptabilidad[18]; y **iv.** Aceptabilidad[19]. Con base en el artículo 44 de la Constitución Política y en el principio del interés superior del menor, la educación como derecho fundamental se refuerza cuando se trata de menores de edad quienes requieren de una protección especial por parte del Estado, la familia y la sociedad[20]. Es así como, según el artículo 18 de la Ley 1098 de 2006 "*Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente. La calidad de vida es esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad de ser humano. Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano. (…).*" En su artículo 41, numeral 18, entre las obligaciones del Estado se encuentra la de "*Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.*", y como obligación complementaria de las instituciones educativas, el artículo 44 *Ib*.

---

[14] **Sentencia T-779/11**, Referencia.: expediente T-3098366, Acción de Tutela instaurada por Álvaro Andrés Laiton Chiquillo, Personero Municipal de Saboyá Boyacá, obrando como representante de las menores YCG R y KDGR, contra la Alcaldía Municipal de Saboyá, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia del 20 de octubre de 2011.

[15] **Sentencia T-157/23**, Referencia: Expediente T-8.957.714, Acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo en calidad de agente oficioso del menor Samuel, en contra de la Secretaría de Educación, Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo; Sentencia del 15 de mayo de 2023.

Cfr. Sentencia T-457/19, Referencia: Expediente T-7.173.494, Acción de tutela presentada por el señor AJMR contra la Secretaría de Educación Municipal de Piedecuesta (Santander), Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia del 4 de octubre de 2019.

[16] Refiere a la satisfacción de la educación a través de dos vías: Por un lado, la existencia de instituciones y programas de enseñanza. Por el otro, que estos se encuentren disponibles para los estudiantes. Esto implica el cumplimiento de ciertas condiciones, tales como infraestructura, material de estudio, tecnologías de la información, ente otras. En todo caso, estas condiciones deberán estudiarse de manera individual en cada contexto y caso concreto.

[17] Parte de la aplicación del principio de igualdad. El componente implica que las instituciones y programas educativos sean accesibles para todas las personas sin ningún tipo de discriminación. Para esto, se debe asegurar el ingreso al sistema educativo a través de la eliminación de cualquier obstáculo que impida el acceso a la educación. En concreto, esta situación de igualdad comprende la imposibilidad de restringir el acceso por motivos inconstitucionales, la superación de barreras materiales, geográficas y económicas.

[18] De la mano con los demás componentes, protege las condiciones requeridas por los estudiantes. Así, exige al sistema una adaptación a las necesidades de los alumnos a partir de una valoración social, étnica, cultural y/o económica de cada uno de los estudiantes con el fin de asegurar la permanencia en el sistema educativo. En particular, este requisito vela por la inclusión de las minorías y los grupos poblacionales de especial protección en el sistema.

[19] Propende por la calidad de la forma y fondo de la educación. A partir de la inclusión de programas y pedagogías aceptados culturalmente y de una buena calidad.

[20] Cfr. **Sentencia T-157 de 2023.**

se indica "*(…). 2. Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición…*".

Por su parte la Ley 115 de 1994[21] dispuso en el artículo 4 que "*Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. (…).*", y en ese contexto, cuando las disposiciones señaladas refieren que se reconoce y protege el derecho a la educación se hace "*…alusión a que el Estado debe asegurar los medios necesarios para permitir el acceso de los menores a este servicio, ya que, precisamente el acceso es una condición indispensable para la efectividad del derecho. Pues nada se haría con reconocer a la educación como derecho fundamental sin que se creen las condiciones básicas que hagan posible el acceso al sistema educativo. (…).*"[22]

En ese orden de ideas, respecto del componente de accesibilidad del derecho a la educación, se indica que si bien su materialización debe atender la realidad presupuestal del Estado que tiene la obligación de garantizar su goce efectivo, ello no implica que las entidades no estén obligadas a asegurar el cubrimiento adecuado del servicio educativo, cuya prestación debe ser permanente[23]. Así, "*…la accesibilidad material implica adoptar medidas que eliminen las barreras que puedan desincentivar a los menores de su aprendizaje a pesar de las complejidades presupuestales. Las entidades obligadas no pueden dejar de resolver efectivamente las problemáticas educativas, (…), ya que esto pondría en riesgo de forma indefinida el disfrute del derecho fundamental a la educación.*"[24]

La alimentación tiene una repercusión fundamental en relación con la accesibilidad material al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. "*Su nexo, ha sido entendido en una doble vía, pues la alimentación garantiza la calidad educativa y favorece los procesos de aprendizaje y permanencia escolar, mientras que a través del sistema escolar se brindan los requerimientos alimenticios de los alumnos.*"[25]

La Corte Constitucional, señaló que "*…(i) la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La*

---

[21] Por la cual se expide la ley general de educación.

[22] Corte Constitucional, **Sentencia T-779/11**, Referencia.: expediente T-3098366, Acción de Tutela instaurada por Álvaro Andrés Laiton Chiquillo, Personero Municipal de Saboyá Boyacá, obrando como representante de las menores YCG R y KDGR, contra la Alcaldía Municipal de Saboyá, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia del 20 de octubre de 2011.

[23] Corte Constitucional, **Sentencia T-545/16**, Referencia: expediente T-5.613.772, Acción de tutela presentada por Jhon Fredy Acevedo Pareja, en representación de su hijo JDAC contra la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia del 10 de octubre de 2016.

[24] Ibidem. **Cfr.** Corte Constitucional, **Sentencia T-457/19**, Referencia: Expediente T-7.173.494, Acción de tutela presentada por el señor AJMR contra la Secretaría de Educación Municipal de Piedecuesta (Santander), Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia 4 de octubre de 2019.

[25] Corte Constitucional, **Sentencia T-364/23**, Referencia: Expediente T-9.372.312, Acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo, Regional Vaupés, contra la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y otros, Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González; Sentencia del 14 de septiembre de 2023.

alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (vi) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes."[26]

Con base en lo anterior, el derecho fundamental a la educación y la alimentación escolar deben garantizarse por el Estado a los niños, niñas y adolescentes. Estos derechos son próximos, por cuanto una alimentación adecuada favorece la permanencia y el aprendizaje en el sistema educativo, y la educación, a su vez, es un pilar esencial para el desarrollo integral de los menores. El cumplimiento de estas garantías es una obligación irrenunciable del Estado, que debe asegurar el acceso material a la educación, en condiciones dignas y equitativas para todos los niños, niñas y adolescentes.

Marco normativo sobre las competencias de la Nación, los departamentos, los municipios respecto de los derechos a la educación y a la alimentación

Los artículos 67, 288, 356 y 357 de la Constitución Política establecen las responsabilidades institucionales y concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales en relación con la prestación del servicio público de educación.

La Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- en el artículo 147 determinó que "*La Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales, (…).*". Frente a las entidades territoriales, dispuso en el artículo 150 que "*Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, respectivamente, regulan la educación dentro de su jurisdicción, …*", y que "*Los gobernadores y los alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan.*" Los artículos 151 y 152 establecieron las funciones de las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Educación en materia del servicio público de educación; para el caso de los municipios, en el evento que no exista secretaría de educación municipal, las funciones serán ejercidas por el Alcalde. A su vez, el artículo 153 *Ib*. señaló que administrar la educación en los municipios implica "*…organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; (…); orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio; (…).*"

Por otro lado, la Ley 715 de 2001[27] en sus artículos 6, 7 y 8 reguló lo correspondiente a las competencias sobre educación de las entidades territoriales, departamentos, distritos, municipios, y municipios no certificados. A los departamentos, en relación con aquellos últimos le corresponde i. dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los distintos niveles y modalidades, en condiciones de equidad,

[26] Corte Constitucional, **Sentencia T-457/18**, Referencia: Expediente T-6.807.844, Acción de tutela instaurada por Eduar Fabián Moreno Huérfano y Lorena Domínguez Huérfano, mediante el representante legal y agente oficioso, respectivamente, Libardo Moreno Cufiño, contra la Alcaldía de Ventaquemada (Boyacá) e Institución Educativa San Antonio de Padua de Ventaquemada (Boyacá). Oficiada en sede de revisión: Secretaría de Educación de Boyacá, Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo; Sentencia del 27 de noviembre de 2018.

[27] "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*"

eficiencia y calidad; ii. administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, y iii. administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos; iv. participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción. En el artículo 7, la referida ley estableció de manera directa las atribuciones de los distritos y municipios certificados, tales como dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley, y administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros,

La Ley 7 de 1979[28] indicó en el artículo 6 que "*Todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar sociales. Corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben cuidados especiales.*" A su vez, la Ley 1098 de 2006 dispuso en el artículo 17 que la alimentación debe ser nutritiva y equilibrada.

En línea con lo anterior, la Ley 715 de 2001 dispuso en el artículo 76, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer competencias como "*76.17. Restaurantes escolares. Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2o., parágrafo 2o. de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas. Estos recursos se distribuirán conforme a fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general.*"

Ahora bien, la Ley 1450 de 2011[29] mediante el artículo 136, parágrafo 4, dispuso que el Ministerio de Educación Nacional es el encargado de la orientación, ejecución y articulación del PAE, por consiguiente, dicho ministerio tiene por obligación definir los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar. En concordancia con ello, el Decreto 1075 de 2015[30] en su artículo 2.3.10.4.2. señaló las funciones del Ministerio de Educación Nacional en relación con el Programa de Alimentación Escolar, como prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones, y distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, entre otras.

Con la Ley 1955 de 2019[31] se creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al

---

[28] "*Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*"

[29] "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.*"

[30] por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

[31] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Ministerio de Educación Nacional, y estructurada a través del Decreto 218 de 2020 con el objeto de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar

Se debe agregar que visto el artículo 356 de la Constitución Política, con miras a alcanzar estos objetivos, se determinó que el legislador fijaría las competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Además, la citada disposición creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios como un mecanismo tendiente a promover su adecuada articulación, con base en los *"principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad"*.

Visto el artículo 288 de la Constitución Política, también estableció que: *"(…) las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los* ***principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*** *(…)"*; esto es, el artículo 4 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012[32], norma que señala lo siguiente:

> *"(…)* ***Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.*** *Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:*
> ***a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.***
> ***b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.***
> *Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional* ***no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí*** *para alcanzar el fin estatal.*
> *Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio* ***deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa****. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*
> *c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial* ***apoyarán en forma transitoria y parcial*** *a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias* ***cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente****.*
> *d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de* ***mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios*** *(…)"*. (Destacado del texto).

Es así que los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional deben permitir la articulación de las entidades obligadas, en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural; de tal modo, al Municipio *"(…) le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local (…)"*, eso sí, *"(…)*

[32] Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

cuando las características técnicas económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y lo aconsejen (…)", conforme a lo dispuesto en los artículos 311 y 367 superiores. Por ello, el artículo 3, numerales 7 y 20, de la Ley 136 de 1994 precisan que procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, y ejecutar programas de alimentación escolar son funciones que se encuentra a su cargo de forma principal.

Marco normativo del medio de Protección de los derechos e intereses colectivos.
Las acciones populares[33] se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos[34], o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (artículo 2º. de la Ley 472 de 1998), los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica son[35]:

a) Es una expresión concreta del derecho de acción. Es decir, les permite a los titulares[36] solicitar ante el juez competente que, mediante orden judicial,

---

[33] En la terminología adoptada por el Legislador en el C. de P.A. y de lo C.A., se alude al medio de control de "**Artículo 144. *PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.***"

[34] Que por mandato del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, "*Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*
a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
b) La moralidad administrativa;
c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
e) La defensa del patrimonio público;
f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
g) La seguridad y salubridad públicas;
h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
i) La libre competencia económica;
j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
n) Los derechos de los consumidores y usuarios.
Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

PARÁGRAFO. *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley*".

[35] Los enunciados, libres, de la base argumentativa son tomados del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Sentencia del 13 de febrero de 2018, Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU), Actor: Antonio José Rengifo, Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General Marítima Portuaria de Colombia (Dimar) y Otros, Revisión Eventual de Acción Popular.

[36] Ley 472. Artículo 12, precisa que son titulares de las acciones populares:
1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.

provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello.[37]

b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.

c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro.[38] Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro.

d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.

e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo.[39] Por el contrario, procederá este mecanismo de protección -aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural.

f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado, la amenaza y vulneración denunciadas deben ser reales y no hipotéticas; directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo.[40]

g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472).

g) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiere asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de

---

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

[37] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ; Sentencia del 14 de septiembre de 2020, Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00611-03(AP), Actor: Personería Municipal de Ibagué, Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas (hoy Agencia Nacional de Minería), Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, Municipio de Ibagué, Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado Ibal E.S.P. S.A., Anglogold Ashanti Colombia S.A.(hoy Sociedad Kedahda S.A.), Continental Gold Ltda. (hoy Negocios Mineros S.A.), Oro Barracuda Ltda., Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez.

[38] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN; Sentencia del 1o. de agosto de 2019, Radicación número: 52001-23-33-000-2017-00070-01(AP), Actor: Emilio Orlando Gámez Caicedo, Demandado: Municipio de Pasto y Otros.

[39] En este punto tiene gran similitud con la acción de tutela.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA; Sentencia del 16 de febrero de 2006, Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP), Actor: Gustavo Antonio Romero Álvarez, Demandado: Departamento de Boyacá.

> mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas.[41]

Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de este medio de control decide el asunto bajo los siguientes parámetros[42], entre otros:

> **a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz** que orienta la función pública y la administrativa.
> **b)** Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados **o que, de oficio**, encuentre vulnerados o en riesgo.
> **c)** Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza[43].
> **d)** Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, **en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes** conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998[44].

Como la labor judicial consiste en ubicar la acusación de la acción u omisión cuestionada con el supuesto fáctico del que se deriva una consecuencia jurídica, los requisitos[45] para que proceda el medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos son[46] **i.** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales[47], **ii.** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **iii.** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.[48]

---

[41] La Ley 472, en su artículo 30 determina "*La carga de la prueba corresponderá al demandante*".

[42] Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ; Sentencia del 19 de mayo 2023, Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02940-01, Actor: Jorge Humberto González Villanueva y otro, Demandado: Corporación Autónoma Regional y otros, Referencia: Acción Popular.

[43] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ; Sentencia del 21 de febrero de 2007, Número de radicación: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), Actor: Reinaldo Antonio Rubio Valencia y otro, Demandando: Municipio de Armenia y otros, Referencia: Acción Popular.

[44] **Sentencia C-215 de 1999**, Referencia: Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados), Acción pública de inconstitucionalidad de Andrés de Zubiría Samper, Luis Enrique Cuervo Pontón y Armando Palau Aldana contra los artículos 11, 12 (parcial) , 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 de la Ley 472 de 1998, *"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 dictan otras disposiciones",* Magistrada ponente (E): Martha Victoria Sáchica de Moncaleano; Sentencia de abril 14 de 1999.

[45] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente (E): MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO; Sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 73001-23-31-000-2001-01676-01(AP), Actor: Félix Eduardo Martínez Ramírez y Otro, Demandado: Municipio de Ibagué y Otros, Referencia: Apelación sentencia, Acción popular.

[46] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno; Sentencia de 5 de marzo de 2015, Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), Actor: Defensoría del Pueblo, Regional Boyacá, Demandado: Fiscalía General de la Nación.

[47] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ; Sentencia de 9 de junio de 2011, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00654-01 (AP), Actor: Luis Carlos Rangel Franco, Demandado: Gas Natural S.A. E.S.P.

[48] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO; Sentencia de 30 de junio de 2011, Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP), Actor: Iván Orlando Briceño y otro, Demandado: Ecopetrol S.A. y otro.

Precisión previa: idoneidad del medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos en el asunto bajo estudio

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, frente al tipo especial de los derechos e intereses colectivos, consideró que "*…corresponden a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas". En esa dirección, al tratarse de intereses "supraindividuales e indivisibles (…) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos.*"[49]

Para esa misma Corporación, los derechos colectivos "*…se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno.*"[50], de allí que los derechos colectivos son de representación difusa.

Los derechos colectivos señalados en la Constitución y en la ley no son taxativos, pues es posible la existencia de otros que definan la Constitución, las leyes ordinarias, los tratados internacionales celebrados por Colombia, además que "*…la propia norma constitucional defiere al legislador, el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere deban ser protegidos por medio de este instrumento jurídico ahora consagrado a nivel constitucional, siempre y cuando no contraríen la finalidad pública o colectiva para la que fueron concebidos.*"[51] Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que a consecuencia del principio *iura novit curia* al juez le corresponde decidir con fundamento en el derecho vigente que resulte aplicable, así este no haya sido invocado o traído erróneamente al proceso[52].

En punto de la exposición normativa y jurisprudencial efectuada en apartes previos al presente, los derechos a la educación y a la alimentación se reputan como fundamentales, lo cual inicialmente desplazaría el ejercicio del presente medio de control porque su protección podría garantizarse mediante la acción de tutela.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que un derecho colectivo "*…no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el*

---

[49] **Sentencia T-596/17**, Referencia: expediente T-6.042.811, Acción de tutela interpuesta por Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno contra Ministerio del Medio Ambiente y otros, Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo; Sentencia del 25 de septiembre de 2017.

[50] Corte Constitucional, **Sentencia C-377/02**, Referencia: expediente D-3774, Demanda de inconstitucionalidad de Humberto De Jesús Longas Londoño contra el artículo 36 de la Ley 472 de agosto 5 de 1998, "*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 dictan otras disposiciones*.", Magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia del 14 de mayo de 2002.

[51] Corte Constitucional, **Sentencia C-215/99.**

[52] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO; Sentencia de 29 de octubre de 2015, Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00343-01(AP), Actor: María Ximena Pereira Acosta y otros, Demandado: Departamento de Risaralda y otros.

momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos."[53], de modo que en los derechos colectivos están comprometidos los intereses de la comunidad, cuya alcance supera la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos definidos previamente por la ley.

Con todo, pese a que el objeto de la Protección de los derechos e intereses colectivos es la protección de derechos colectivos, dicho medio también tiene aptitud de proteger posiciones ius-fundamentales, cuando estos estén relacionados de forma estrecha con los derechos e intereses colectivos[54]. De tal modo, este medio de control es fundamental cuando busca resolver asuntos especialmente complejos que requieran de medidas estructurales o generales para proteger intereses supraindividuales e indivisibles, como es el caso de los derechos colectivos, y aspira a la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con estos, de los derechos fundamentales que puedan resultar transgredidos a causa de la afectación de un derecho e interés de esta naturaleza[55].

A su vez, la Corte Constitucional afirmó que "*La jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas sobre la procedencia o no de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos.*"[56]. En este sentido, la jurisprudencia de dicha Corte ha definido **i.** un juicio material de procedencia, que exige establecer el tipo de relación que existe entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos (conexidad, legitimación, prueba de la amenaza, objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección); y un **ii.** juicio de eficacia, que impone valorar si el medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos, según las condiciones específicas del caso, es idónea y eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentren en riesgo[57].

Este asunto no corresponde a una acción de tutela por perturbación de derechos colectivos, sino a un medio de control de Protección de derechos e intereses colectivos con posible incidencia en derechos fundamentales. Las precisiones jurisprudenciales señaladas son pertinentes en el presente asunto, con los ajustes necesarios, pues es verdad que -como se señaló- los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y a la alimentación, pueden garantizarse mediante la acción de tutela, ello no significa que el presente medio de control no sea apto para **i.** proteger posiciones ius-fundamentales cuando estén relacionados de forma estrecha con los derechos e intereses colectivos; **ii.** determinar medidas estructurales o generales para proteger derechos e intereses colectivos, cuyo amparo redunde en la garantía de derechos fundamentales, precisamente por la afectación a esos derechos e intereses colectivos; **iii.** para la protección de todos los derechos que son vulnerados o amenazados (es idóneo y eficaz); **iv.** determinar que la afectación ius-fundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad).

---

[53] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS; Sentencia del 4 de octubre de 2018, Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP), Actor: Julio Enrique González Villa, Demandado: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

[54] **Sentencia T-596/17**, Referencia: expediente T-6.042.811, Acción de tutela interpuesta por Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno contra Ministerio del Medio Ambiente y otros, Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo; Sentencia del 25 de septiembre de 2017.

[55] Ibidem.
[56] Ibidem.
[57] Ibidem.

En desarrollo del factor conexidad, es posible sostener que la amenaza o violación de un derecho colectivo puede repercutir en un derecho fundamental individual, lo que no posibilita descartar el presente medio de control. El Consejo de Estado se ha pronunciado en el medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos, en asuntos en los cuales se ven involucrados los derechos de los niños, niñas y adolescentes, conexos a una amenaza o transgresión de un derecho o interés colectivo. Por ejemplo, **a.** cuando en el desarrollo de la publicidad de bebidas alcohólicas sin la advertencia prevista en el artículo 1 de la Ley 124 de 1994[58] amenaza el derecho a la salubridad pública de los **menores de edad**[59]; **b.** hay vulneración del derecho colectivo a la salubridad pública como consecuencia del déficit de protección respecto de los **menores**, las mujeres embarazadas y en estado de lactancia respecto de los mensajes que debe contener la lata o etiqueta del producto y su publicidad en medios, sobre el consumo de bebidas energizantes[60]; **c.** se justifica la protección del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna mediante este medio de control, respecto del suministro del complemento alimentario a través de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE que es un servicio asociado al derecho a la educación, en su dimensión de servicio público[61].

Por consiguiente, el que medien en el presente asunto el derecho a la educación y a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional y que sus derechos prevalezcan sobre los demás, no excluyen forzosamente este medio de control como lo ha considerado la Corte Constitucional[62] al determinar que la acción de tutela es el medio idóneo y eficaz para la protección de esos derechos fundamentales.

Lo anterior, porque no puede dejarse de lado que el demandante pretende la protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; luego es altamente probable que su protección tenga incidencia

---

[58] "*Por la cual se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y se dictan otras disposiciones*."

[59] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO; Sentencia del 12 de febrero de 2009, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-04884-01 (AP), Actor: Geller Nelson Vidal Burbano, Demandado: Municipio de Santiago de Cali y otros.

[60] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 15 de mayo de 2014, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada y otros, Demandado: Invima, Red Bull Colombia SA.S., Ministerio de Salud.

[61] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ; Auto del 13 de diciembre de 2023, Radicación número: 73001-23-33-000-2023-00159-01, Actor: Nicolás Álvarez Bernal, Demandados: Nación – Ministerio de Educación Nacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF; Municipio de Ibagué – Secretaría Municipal de Educación e Institución Educativa Jorge Eliecer Gaitán de Ibagué, Vinculadas: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender y Unión Temporal Compartir Ibagué 2022.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN; Sentencia del 20 de abril de 2023, Radicación número: 73001-23-33-000-2021-00025-01, Actor: Juan Carlos Ramírez y otros, Demandados: Nación- Ministerio de Educación Nacional y otros.

[62] **Cfr.** Corte Constitucional, **Sentencia T-364/23**, Referencia: Expediente T-9.372.312, Acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo, Regional Vaupés, contra la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y otros, Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González; Sentencia del 14 de septiembre de 2023, entre otras.

en los derechos fundamentales, o que la transgresión los derechos fundamentales afecten negativamente los derechos e intereses colectivos alegados como amenazados o vulnerados, como corresponderá analizar con un enfoque diferencial frente a los derechos fundamentales en el fondo del asunto. Todo lo cual, relacionado con el carácter principal y autónomo del presente medio de control, que permite su compatibilidad con otras acciones, procede aún si existen otros medios judiciales que sean idóneos para resolver las pretensiones de la demanda, y está subordinado a que el móvil sea efectivamente la protección y tutela de derechos de carácter colectivo[63].

En definitiva, la Sala de Decisión considera que el medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos es idóneo y eficaz para resolver las pretensiones de la demanda.

Caso concreto

De acuerdo con los hechos y pretensiones de la demanda, su objetivo es garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes estudiantes de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué, tengan acceso universal y permanente al Programa de Alimentación Escolar – PAE. Debido a que su acceso, cobertura y suministro es deficitario, se vulneran o amenazan los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, al patrimonio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

- Situación actual del Programa de Alimentación Escolar – PAE en la institución educativa oficial

La Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué cuando contestó la demanda informó que es beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar - PAE en la modalidad de ración industrializada; no obstante, no todos los educandos, ni todas las instituciones educativas del Municipio de Ibagué son beneficiarios del programa. Para ese momento, en la institución existen 727 beneficiarios de los 751 estudiantes matriculados en primaria, y 144 beneficiarios de 975 estudiantes matriculados en secundaria y media.

La caracterización de los estudiantes en la institución, está a cargo de la Secretaría Académica. A corte SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula) de 2 de marzo de 2023, la institución cuenta con 1726 estudiantes, identificando la atención a 31 estudiantes en el nivel primaria de nacionalidad venezolana, 25 estudiantes en el nivel secundaria y media de nacionalidad venezolana, 8 estudiantes pertenecientes a grupos étnicos. La institución no hace parte de programas como Jornada Única, ni de inversiones en infraestructura como construcción de cocina, restaurante escolar, bodega para almacenar alimentos. Mediante oficios dirigidos a la Secretaría de Educación Municipal la institución solicitó la ampliación de la cobertura para sus estudiantes: el 30 de Enero de 2023 radicado IBA2023ER001857; el 7 de Marzo de 2023 radicado IBA2023ER004533; el 8 de Marzo de 2023 radicado IBA2023ER004611 (Archivo pdf *014_I.E.AlbertoCastillaContestaDemanda*, del expediente digital).

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para aprender UApA, suministró los datos que pudo tomar del Sistema Integrado de

[63] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 15 de mayo de 2014, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada y otros, Demandado: Invima, Red Bull Colombia SA.S., Ministerio de Salud.

Matrícula (SIMAT) frente a la caracterización de la población escolar de la Institución Educativa Alberto Castilla, información con corte a diciembre de 2022, la cual reportó de la siguiente manera (Archivo pdf *015_UAE de Alimentación Escolar Contesta Dda y Descorre Traslado Medida Cautelar*, del expediente digital):

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE

Institución Educativa Alberto Castilla

ETC Ibagué

Grado	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
Transición	124	121	98%
Primero	145	11	8%
Segundo	140	21	15%
Tercero	138	22	16%
Cuarto	145	22	15%
Quinto	149	25	17%
Sexto	169	21	12%
Séptimo	179	38	21%
Octavo	182	21	12%
Noveno	169	27	16%
Décimo	172	171	99%
Once	111	111	100%
Total	**1.823**	**611**	**34%**

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT

Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

*Información con corte a diciembre de 2022.

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE

Institución Educativa Alberto Castilla

ETC Ibagué

Población	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
No aplica	1.477	371	25%
Desplazado	346	240	69%
Total	**1.823**	**611**	**34%**

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT

Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

*Información con corte a diciembre de 2022.

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE

Institución Educativa Alberto Castilla

ETC Ibagué

Discapacidad	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
Transtorno del Espectro Autista	3	2	67%
Intelectual	18	12	67%
Múltiple	4	4	100%
Auditiva-Castellano	2	2	100%
Fisica-Movilidad	5	5	100%
Mental-Psicosocial	18	12	67%
No Aplica	1.773	574	32%
Total	**1.823**	**611**	**34%**

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT

Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

*Información con corte a diciembre de 2022.

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE

Institución Educativa Alberto Castilla

ETC Ibagué

Población	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
Total	**1.823**	**611**	**34%**

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT

Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

*Información con corte a diciembre de 2022.

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE			
Institución Educativa Alberto Castilla			
ETC Ibagué			
Puntaje Sisbén	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
C13	1	0	0%
C14	1	1	100%
C2	12	2	17%
C3	10	4	40%
C4	3	1	33%
C5	6	3	50%
C6	4	2	50%
C7	1	0	0%
C8	4	3	75%
D14	1	0	0%
D7	1	0	0%
No aplica	1.109	301	27%
Total	**1.823**	**611**	**34%**
Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT			
Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar			
*Información con corte a diciembre de 2022.			

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE			
Institución Educativa Alberto Castilla			
ETC Ibagué			
Puntaje Sisbén	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
A1	34	19	56%
A2	83	34	41%
A3	80	31	39%
A4	81	49	60%
A5	64	27	42%
B1	67	27	40%
B2	63	22	35%
B3	53	27	51%
B4	50	18	36%
B5	42	24	57%
B6	26	7	27%
B7	10	5	50%
C1	14	2	14%
C11	1	0	0%
C12	2	2	100%

Número de estudiantes matriculados, beneficiarios PAE y cobertura PAE			
Institución Educativa Alberto Castilla			
ETC Ibagué			
Étnia	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
No aplica	1.814	603	33%
Indígenas	3	2	67%
Negritudes	4	4	100%
Afrodescendiente	2	2	100%
Total	**1.823**	**611**	**34%**
Fuente: Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT			
Cálculos: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar			
*Información con corte a diciembre de 2022.			

El Municipio de Ibagué mediante Circular 000227 de 3 de mayo de 2023 informó a los rectores de las instituciones educativas rurales y urbanas de Ibagué la actualización de las coberturas PAE mayo 2023, fundada en la base de datos SIMAT con fecha 1 de abril de 2023, realizando de nuevo el proceso de focalización. Con base en esos resultados señala las coberturas y modalidades a implementar a partir de 2 de mayo de 2023 en todas las modalidades de atención. Para el aumento de cobertura, tuvo como criterio de prevalencia el SISBEN en sus niveles A y B con caracterización en el SIMAT. A su vez, el anexo a dicha circular distinguió lo

siguiente: Almuerzo Preparado en Sitio (APS); Complemento Preparado en Sitio (PS); Ración Industrializada (RI); Comida Caliente Transportada (CCT).

Para la Institución Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla, sedes 1 y 3, aplica la modalidad Ración Industrializada (RI), con 151 y 744 cupos, respectivamente (Archivo pdf *033_MunicipioIbaguéAllegaCoberturaPAE*, del expediente digital).

Mediante Acuerdo Nro. 10.06.02.08 de 19 de septiembre de 2023, la Institución Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla adoptó el listado de estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar PAE, seleccionados a través del aplicativo SIMAT por parte de la Secretaría de Educación del Municipio de Ibagué, y quienes son beneficiarios desde el inicio del año lectivo 2023, el cual es dinámico en atención a los movimientos de retiros y nuevos registros de matrículas. Por Resolución Nro. 1720-02351 de 20 de septiembre de 2023 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué le comunicó a la referida institución educativa oficial sobre el "*…proceso de priorización y focalización implementado para determinar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y los criterios tenidos en cuenta frente a los estudiantes no focalizados.*" En dicha resolución se determinó no suministrar el programa de alimentación a los estudiantes descritos en el Anexo No. 1, y aplicó los criterios de priorización y focalización con el propósito de identificar la población beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de allí que luego de efectuar el proceso de focalización los estudiantes descritos en el Anexo Nro. 1 no están focalizados porque: i. no están matriculados en Sedes Educativas donde se implemente la estrategia de Jornada Única (JU), ii. no cursan grado 0 (prescolar), iii. no asisten a Sedes Educativas ubicadas dentro de la Zona Rural del Municipio de Ibagué, iv. no están caracterizados como población vulnerable según registro SIMAT. En todo caso, la focalización está sujeta a modificaciones periódicas porque el proceso se realiza de manera mensual, de allí que la cantidad y determinación de beneficiarios de la institución pueda variar entre uno y otro mes (Archivo pdf *079_RectorIETAlbertoCastillaAllegaActoAdministrativoSolicitadoenAud.PactoCumplimiento*, del expediente digital).

Por oficio de 27 de febrero de 2024, el Rector de la institución educativa informó que continúa con el Programa de Alimentación Escolar - PAE en la modalidad de ración industrializada. En la sede principal, desde el 7 de febrero de 2024 beneficia a 785 estudiantes. En la sede Topacio, el programa inició el 22 de enero de 2024 atendiendo 614 estudiantes; para el 7 de Febrero de 2024 atiende a 669 estudiantes. Según información de la Secretaría de Educación de Ibagué, la población beneficiaria corresponde a la matriculada en SIMAT con corte a 24 de enero de 2024 (Archivo pdf *086_IETAlbertoCastillaallegaRespuestaAuto1defebrerode2024*, del expediente digital).

A través de la Resolución Nro. 1720-00368 de 7 de febrero de 2024 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué le comunicó a la referida institución educativa oficial sobre el "*…proceso de priorización y focalización implementado para determinar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE).*" En dicha resolución se determinó que para el mes de febrero de 2024 el programa de alimentación será otorgado a toda la población estudiantil, siendo beneficiarios los estudiantes descritos en el Anexo No. 1 y aplicó los criterios de priorización y focalización con el propósito de identificar la población beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de allí que luego de efectuar el proceso de focalización los estudiantes descritos en el Anexo Nro. 1 están focalizados porque: i. están matriculados en Sedes Educativas donde se implemente

la estrategia de Jornada Única (JU), ii. cursan grado 0 (prescolar), iii. están caracterizados como población vulnerable según registro SIMAT, iv. están matriculados en sedes educativas con alta participación de población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén. En todo caso, la focalización está sujeta a modificaciones periódicas porque el proceso se realiza de manera mensual, de allí que la cantidad y determinación de beneficiarios de la institución pueda variar entre uno y otro mes (Archivo pdf *101_MunicipiodeIbaguéatienderequerimientorealizadoporautodefebrero1de2023*, del expediente digital).

El 29 de marzo de 2023 el ICBF Regional Tolima realizó visita a la I.E. Alberto Castilla en el Barrio Topacio del Municipio de Ibagué por parte del Profesional en Nutrición del Grupo de Asistencia Técnica de la Regional Tolima. En la visita identificó que en la institución educativa se realiza la actividad de toma de peso y talla de los estudiantes. En relación con el PAE, en la actualidad se benefician 77 estudiantes de secundaria en la jornada mañana, y 66 estudiantes en la jornada tarde (refrigerio industrializado) 722 estudiantes de primaria. Para primaria, a partir de marzo la cobertura se amplió; para secundaria se solicitó ampliación, pero no se otorgó. Los estudiantes beneficiarios del programa son seleccionados de forma directa por parte de la Secretaría de Educación Municipal; no obstante, la institución educativa puede sugerir la inclusión al programa de algún estudiante por situaciones especiales. El personal que entrega y manipula los refrigerios es contratado por el PAE (Archivo pdf *003_ICBFinformacumplimientomedidacautelar*, del expediente digital).

El Municipio de Ibagué informó que se realizó la conformación del comité interinstitucional, integrado por personal profesional y técnico de las entidades demandas que dialogaron sobre la planificación y ejecución del presupuesto de la vigencia 2024 para el Programa de Alimentación Escolar; a través de la Secretaría de Hacienda de la entidad territorial se presentaría al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo que tendrá como presupuesto y ejecución inicial la suma de 15.000´000.000 de pesos, que podrá ir aumentando e implementando en la cobertura, como se ha hecho en las vigencias del 2020, 2021, 2022 y 2023. En el referido comité interinstitucional, se dejó constancia según lo manifestado por cada entidad de su intención de mejoramiento y ampliación de cobertura del PAE según el presupuesto que resulte aprobado y allegado (Archivo pdf *007_Mpio.Ibagué_InformaCumplimientoMCDecretadaAudienciaPacto*, *008_ICBF Informa Cumplimiento MC Audiencia Pacto; 009_UApA Informa Cumplimiento MC Audiencia Pacto, 011_MEN Informa Cumplimiento MC del 15-Sep-23; 013_IET Empresarial Alberto Castilla Informa Cumplimiento MC Aud. Pacto Cumplimiento*, del expediente digital).

El Municipio de Ibagué y la Institución Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla aportaron las constancias de notificación a los padres y/o acudientes de la comunidad estudiantil de la Resolución Nro. 1720-02351 de 20 de septiembre de 2023 por medio de la cual el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué le comunicó a la referida institución educativa oficial sobre el "*…proceso de priorización y focalización implementado para determinar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y los criterios tenidos en cuenta frente a los estudiantes no focalizados.*", estudiantes no beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar – PAE en la institución (Archivo pdf *014_Mpio. Ibagué Informa Cumplimiento Mc Pacto Cumplimiento; 015_IET Alberto Castilla Informa Proceso Notificación en Cumplimiento MC*, del expediente digital).

Por su parte, el Municipio de Ibagué, Secretaría de Educación mediante oficio Nro. 1700-071605 de 9 de octubre de 2023 le solicitó al Ministerio de Educación Nacional

recursos para ampliación de cobertura al 100% en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) 2023 – 2024 en las instituciones educativas oficiales del Municipio de Ibagué, haciendo una proyección de recursos necesarios para garantizar cobertura al 100% durante el calendario académico 2024 en $82.195´867.656 pesos, y que para finalizar la vigencia 2023 con cobertura al 100%, la ETC debe contar con una asignación presupuestal igual a $8.930´289.469 pesos. Si bien la asignación adicional realizada por la UApA, la ETC debe disponer de un presupuesto igual a $8.399´924.469 pesos (Archivo pdf *016_MEN informatrasladocumplimientodemedidacautelar*, del expediente digital).

El Rector de la institución, mediante constancia de 17 de septiembre de 2024 indicó que el Programa de Alimentación Escolar PAE para el mes de febrero del año 2024 en la sede principal jornada mañana atendió a 477 estudiantes, en la jornada tarde a 338 estudiantes, en la sede Topacio jornada mañana 365 estudiantes, en la sede Topacio jornada tarde 307 estudiantes, beneficiando al 100% de los estudiantes matriculados, garantizando el acceso a los beneficios del programa, y de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por la dirección de cobertura de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué (Archivo pdf *232_Anexo_Respeuesta SEM Ibagué_Certificación Rector(.pdf) NroActua 168*, del expediente digital).

En inspección judicial realizada el 26 de abril de 2023 en las instalaciones de la sede principal de la institución educativa se evidenció de primera mano, el proceso de distribución en la institución del componente alimentario a los estudiantes. Cómo se comparte, qué se comparte, a quienes se comparte. Para ese momento, solo 147 estudiantes eran beneficiarios del PAE. Ello depende de las orientaciones de la UAPA. La selección de los beneficiarios se realiza a través del SIMAT. En la institución no hay bodega de alimentos. El alimento solo se acopia en las instalaciones para una semana. En la sede de primaria tienen 751 estudiantes, de los cuales todos reciben el componente alimentario. Para el caso de la secundaria son 975 estudiantes, de los cuales se benefician 147 (jornadas mañana/tarde). No hay acto administrativo que excluya a los estudiantes, ni tampoco hay acto administrativo que modifique los alimentos que se van a suministrar en las jornadas. No hay restaurantes, ni comedor. Para la entrega de los alimentos se emplean dos manipuladores, una del contratista y la enfermera del colegio. El contratista dispone de dos manipuladores, uno por cada sede (Carpeta Inspección Judicial 26 de abril de 2023, del expediente digital).

Por Resolución Nro. 359 de 7 de diciembre de 2022 la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender UApA asignó el valor de referencia del rubro de gastos de inversión a las entidades Territoriales Certificadas en Educación ETC para la vigencia fiscal 2023, asignando al Municipio de Ibagué un monto de $7.118´028.798 para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE-. Ese monto se sostuvo en la Resolución Nro. 004 de 13 de enero de 2023 (Archivos pdf *35_(…)24_MUNICIPIODEIBA, páginas 28 a 31*; *093_(…)UAPACONTESTADE, páginas 19 a 23*, del expediente digital).

Con el propósito de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de Ibagué, la Secretaria de Educación Municipal ha suscrito los siguientes contratos: Contrato 2400 de 2022, identificado con número de proceso Secop II:AI-CM-SABM-2448-2022, Contrato 2024 de 2023, identificado con número de proceso Secop II: AI-CM-SABM-2056-2023.

El demandante mediante peticiones de 1 y 2 de febrero de 2023, le solicitó a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, a la Institución Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla, al Ministerio de Educación Nacional y al ICBF información acerca del número de niños, niñas y adolescentes matriculados oficialmente en el SIMAT, de quienes reciben ración alimentaria del Plan Alimentario Escolar - PAE, los estudios técnicos realizados en los años 2020, 2021 y 2022 y criterios aplicados para seleccionar a los beneficiarios del programa, así como la calidad y características de los alimentos entregados (Carpeta *5_ALDESPACHO_004_ANEXOS*, del expediente digital).

Con la Circular Nro. 123 de 28 de febrero de 2023 el Secretario de Educación Municipal de Ibagué respondió la petición del demandante, indicándole que: **i.** la entidad territorial, con fundamento en la Resolución Nro. 355 de 23 de diciembre de 2021, artículo 4, efectúa mensualmente el proceso de priorización y focalización de sedes y grados para determinar el número de beneficiarios del programa el cual puede variar de acuerdo al proceso de priorización efectuado. Aclara que el 100% de los estudiantes no se benefician del programa porque deben priorizarse ciertas poblaciones, según la Resolución Nro. 355 de 2021; **ii.** Los criterios de priorización y focalización están determinados en la Resolución Nro. 355 de 2021. La aplicación de esos criterios los realiza la entidad territorial de forma mensual con estricta sujeción a dicho acto (desde identificación de beneficiarios, modalidad de complemento, entrega, gramaje), para determinar la cantidad de niños, niñas, adolescentes que serán beneficiarios del programa; **iii.** el Municipio de Ibagué mediante contratación por selección abreviada, contrata la operación del PAE a través de bolsa de productos, Bolsa Mercantil de Colombia. El operador se encarga de realizar todo el proceso de elaboración, transporte y entrega del complemento alimentario a los beneficiarios del programa. El operador actual es Unión Temporal Compartir Ibagué 2022; **iv.** el gramaje del alimento complementario está previsto en el anexo técnico de Alimentación Saludable y Sostenible de la Resolución Nro. 355 de 2021; y **v.** con corte a 13 de febrero de 2023, con Comida Caliente Transportada hay 5.887 beneficiarios, y con Ración Industrializada hay 16.238 beneficiarios (Carpeta *5_ALDESPACHO_004_ANEXOS*, archivo pdf *Circularseceducacionalimentos*, del expediente digital).

Por Oficio de 20 de febrero de 2023 la UApA indicó que a las entidades territoriales -según su planeación financiera y capacidad presupuestal- les corresponde evaluar las condiciones de ejecución observando los criterios de priorización en su orden establecidos en los lineamientos de la unidad, esto permite tener certeza de la población beneficiaria real y hasta dónde pueden atender, basado en el recurso público previsto sin afectar la cobertura y la totalidad del calendario académico. Esto significa que la entidad territorial de acuerdo con su planeación, capacidad financiera y técnica establece en qué sedes y grados se brindará la estrategia de Alimentación Escolar a partir de los criterios definidos en los lineamientos del Programa; por ello es que algunas ETC solo alcanzan a atender ciertos grados y no la totalidad en cada institución educativa. Con base en la información reportada en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT por parte de la ETC Ibagué para la vigencia 2022 se obtiene:

Tabla No. 01. Beneficiarios PAE por nivel educativo registrados en SIMAT a corte diciembre 2022

ETC	BENEFICIARIOS PAE						
	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA	NORMAL	ACELERACIÓN	TOTAL
IBAGUE	5.222	16.721	9.460	6.366	-	29	37.798

Tabla No. 02. Beneficiarios PAE por zona (urbano ó rural) registrados en SIMAT a corte diciembre 2022

ETC	URBANA			RURAL			Total		
	Sin PAE	Con PAE	Total	Sin PAE	Con PAE	Total	Sin PAE	Con PAE	Total
IBAGUE	36.481	31.617	68.098	132	6.181	6.313	36.613	37.798	74.411

Tabla No. 03. Sedes priorizadas para atención PAE por zona (urbano ó rural) registrados en SIMAT a corte diciembre 2022

ETC	SEDES		
	URBANO	RURAL	TOTAL
IBAGUE	111	103	214

La referida respuesta agregó, que según los reportes remitidos por la ETC Ibagué para la vigencia 2023, la atención PAE inició desde el 23 de enero de 2023, fecha en la que a su vez se dio inicio al calendario académico en el municipio. Respecto de la atención en receso escolar, señaló que la unidad expidió los lineamientos que definen las condiciones para la atención por parte de las entidades territoriales priorizadas con ocasión a la Declaratoria de Situación de Desastre de Carácter Nacional - Línea de Intervención 1.2 Hambre Cero, según el parágrafo del artículo 3 de la Resolución 0363 de 2022. En consecuencia, de acuerdo con los reportes de afectación generados por el MEN y/o la Unidad de Riesgo no se encuentra priorizada la ETC Ibagué.

La unidad explicó que con el diagnóstico situacional, las ETC deben considerar que la generalidad de la implementación del Programa de Alimentación Escolar corresponde realizarla mediante la modalidad preparada en sitio, donde exista comedor escolar apto para tal fin. No obstante, si en la institución educativa no se cuenta con las condiciones para esa atención, resulta indispensable considerar la operación a través del suministro de comida caliente transportada, o modalidad industrializada; está última debe considerarse como una posibilidad transitoria mientras la ETC cuenta con las garantías para una preparación en sitio. La Resolución Nro. 00335 de 2021 y su anexo técnico de Alimentación Saludable y Sostenible, señalan las condiciones de gramaje y frecuencia que se deben garantizar en la prestación del servicio conforme la modalidad implementada en cada sede educativa (Carpeta *5_ALDESPACHO_004_ANEXOS*, archivo pdf *RespuestaUAEAE*, del expediente digital).

Las anteriores situaciones en su conjunto, **actualmente** evidencian un déficit de protección de los niños, niñas y adolescentes en relación con el Programa de Alimentación Escolar – PAE que se brinda en la institución educativa oficial en la

cual están matriculados, que interfiere de forma negativa en el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

En efecto, partiendo de la información enunciada se identificaron varios hallazgos, tales como: **a.** la cobertura del programa, no aplica a todos los estudiantes matriculados en la institución educativa; **b.** dificultades en la ejecución del programa de alimentación escolar relacionados con la identificación de beneficiarios, la modalidad de complemento, la entrega *in situ*, entre otros; **c.** dificultad en el proceso de caracterización de los estudiantes para determinar sus atributos peculiares, y por consiguiente, para establecer los beneficiarios o no del programa; **d.** el carácter temporal y no permanente en el suministro del componente alimentario, esto es, no se hace su entrega en época de receso escolar.

Acerca del Programa de Alimentación Escolar - PAE

Ya se señaló que el artículo 67 de la Constitución Política dispuso que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y que al Estado le corresponde regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Ley 715 de 2001[64] indicó en el artículo 76, numeral 17 que a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, le corresponde promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, adelantando programas de alimentación escolar con los recursos descontados para ese propósito.

La Ley 1450 de 2011[65] en el artículo 136, parágrafo 4, determinó que para "*…alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales. (…).*"

Los Decretos 1075[66] y 1852[67] de 2015 regularon lo correspondiente al Programa de Alimentación Escolar – PAE. El artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1075 de 2015 definió el Programa de Alimentación Escolar -PAE como una "*…estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.*" A continuación, acerca de la cofinanciación del programa, determinó en el artículo 2.3.10.3.2 que el Ministerio de Educación Nacional

[64] "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

[65] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

[66] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"

[67] "Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE"

determina los criterios para distribuir los recursos de la Nación, y realiza "*…las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales, con el fin de que estas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales*."

Además, en el artículo 2.3.10.4.2 estableció como funciones del ministerio frente al PAE: orientar y articular el PAE; prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para implementar y ejecutar el PAE en sus respectivas jurisdicciones; distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, para que sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común; y promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes con diferentes recursos para la financiación del PAE (numerales 2, 3, 4 y 8), entre otras.

El artículo 2.3.10.4.3 estableció las funciones de las entidades territoriales entorno al PAE[68]. El artículo 2.3.10.4.4 dispuso las obligaciones de los rectores de las

[68] "*Funciones de las entidades territoriales. Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar - PAE:*

1. Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar.
2. Garantizar que en una institución educativa no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo.
3. Asegurar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.
4. Remitir oportunamente al Ministerio de Educación Nacional la información y los documentos que establezca de manera general o que solicite específicamente para el seguimiento y consolidación de las cifras del programa y realizar el reporte de los recursos en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.
5. Establecer y remitir al Ministerio de Educación Nacional antes del 31 de octubre de cada año la priorización de instituciones educativas del calendario escolar siguiente. Para el año 2015 la fecha límite será fijada por ese Ministerio.
6. Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, la estrategia de Alimentación Escolar con el número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas, de acuerdo con la focalización determinada por ese Ministerio.
7. Consolidar la información del programa de los establecimientos educativos de su jurisdicción a través del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), generando el reporte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en el PAE, y remitir el respectivo reporte al Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción, para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.
8. Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública.
9. Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe:

a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común;
b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos;
c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia;
d) Designar la supervisión, y en caso necesario la interventoría técnica, en los contratos que suscriba, para el adecuado seguimiento y verificación de su ejecución, así como adoptar las acciones y medidas que le otorga la ley como contratante y ordenador del gasto para garantizar el adecuado y oportuno cumplimiento de los mismos, del programa y de los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional para el PAE, en su jurisdicción.
11. Gestionar esquemas que permitan aunar esfuerzos financieros, técnicos y humanos, con el fin de ampliar la cobertura local del programa o mejorar la calidad de las minutas.
12. Realizar acompañamiento técnico a los establecimientos educativos de su jurisdicción buscando la eficiencia y eficacia del programa, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.

instituciones educativas priorizadas del PAE, de las cuales se destacan: "*1. Designar y gestionar espacios adecuados para la operación del programa en cada etapa, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando. (…).*
4. Verificar y suscribir el documento correspondiente que acredite el suministro de cada uno de los complementos alimentarios, de manera que sean entregados adecuada y oportunamente por los operadores a cada beneficiario, y emitir mensualmente el certificado de complementos alimentarios entregados por el operador.
5. Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos-Administrativos del programa.
6. Actualizar oportunamente en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) los cambios en la matrícula de cada institución educativa. (…)."

Como obligaciones conjuntas, el artículo 2.3.10.4.5 dispuso a cargo de las entidades territoriales, los rectores, coordinadores del programa, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad medidas de seguimiento, control y evaluación de la ejecución del Programa en institución educativa; seguimiento al cumplimiento de las condiciones necesarias para el adecuado proceso de recepción, conservación, manejo y distribución de la alimentación escolar; verificación de las condiciones de calidad de los alimentos, fecha de vencimiento, empaque de la ración alimentaria, condiciones higiénicas del personal de transporte y cumplimiento del menú; reportar de inmediato al ordenador del gasto, al supervisor o al interventor de los contratos, y a las autoridades competentes, cualquier irregularidad en los alimentos o en la ejecución del contrato que afecte la adecuada y oportuna prestación del servicio.

De otra parte, la Ley 1955 de 2019[69] en el artículo 189 creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar como entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. La unidad tiene por objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar. Como objetivos específicos: 1. Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar. 2. Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar. 3. Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización. 4. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar. 5. Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. Su patrimonio está integrado por fuentes del Presupuesto General de la Nación, fuentes locales y otras fuentes.

Por Decreto 218 de 2020 se estableció la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender-UApA. En el artículo 3 se determinaron las funciones de la unidad, destacando: (2.) el diseño y adopción de instrumentos y herramientas, para que las entidades territoriales implementen y ejecuten la política, y adopten los programas y los

---

13. Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en este título y en los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional.
14. Garantizar que los establecimientos educativos de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios, y suscribir planes de mejoramiento con los establecimientos educativos que no cumplan con estas condiciones, hacerles seguimiento y apoyar su implementación y ejecución.
15. Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio.
16. Las demás que señale el Ministerio de Educación Nacional en los Lineamientos Técnicos- Administrativos, estándares y condiciones de operación del Programa."
[69] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

proyectos en materia de alimentación escolar, teniendo en cuenta las características específicas de la población escolar en cada entidad territorial; (4.) Fijar de manera coordinada con el Ministerio de Salud, el INVIMA, el ICBF y demás entidades competentes en la materia, los parámetros técnicos que permitan ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos; (5.) Gestionar recursos y adelantar acciones para fortalecer la financiación del Programa de Alimentación Escolar en todo el territorio nacional y ampliar su cobertura, según los criterios de focalización y priorización que fije el Consejo Directivo; (6.) Distribuir a las entidades territoriales los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cofinanciar la operación del Programa de Alimentación Escolar, según los criterios de focalización que fije el Consejo Directivo; (7.) Dar asistencia técnica a las entidades territoriales para la adecuada implementación de la política de alimentación escolar; (9.) Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos asignados para el desarrollo del programa de Alimentación Escolar; "*11. Coordinar con las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, las gestiones necesarias para asegurar el mejoramiento continuo en la calidad y prestación del servicio de alimentación escolar en todo el territorio nacional.*"

Mediante la Ley 2042 de 2020 se otorgaron herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.

A través de la Resolución Nro. 335 de 2021 el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender fijó el objeto de la unidad; el alcance de los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE); su objetivo general; los criterios de priorización de sedes y grados; el complemento alimentario; la selección de la modalidad de atención del servicio; las fuentes de financiación del PAE; la bolsa común de recursos, la conformación de la bolsa común en las entidades territoriales certificadas; los actores y sus responsabilidades; así como los ejes estructurales del programa y la integralidad.

Por otra parte, la Ley 2167 de 2021[70] tiene por objeto "*Artículo 1. (…). Establecer los lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante el cien por ciento del calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios.*", estableciendo en sus artículos 2 y 3 la garantía del suministro oportuno, y las transferencias de los Fondos de Servicios Educativos respectivamente.

La Ley 2294 de 2023[71] estableció en el artículo 3 que el Plan Nacional de Desarrollo se materializa en 5 transformaciones; una de ellas, el "*(…). 3. Derecho humano a la alimentación. Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada. Se desarrolla a través de tres pilares principales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Bajo este contexto, se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria y para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana.*" En el artículo 216 de dicha ley se creó el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA).

[70] "Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE -durante el calendario académico."

[71] "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Por medio del Decreto 846 de 2023[72] se reglamentaron las transferencias a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos para que se ejecute la prestación del servicio de alimentación escolar con las asociaciones de padres de familia o las juntas de acción comunal, y se realice la planeación del servicio de alimentación escolar para garantizarlo durante todo el calendario escolar, en los términos establecidos en la Ley 2167 de 2021.

Con la Ley 2328 de 2023 se estableció la política de Estado para el desarrollo integral en la infancia y adolescencia, "Todos por la infancia y la adolescencia", que sienta las bases conceptuales, técnicas, financieras y de gestión para de manera progresiva garantizar la atención integral de niñas, niños y adolescentes entre los seis y los dieciocho años en el marco del desarrollo integral. En el artículo 4, sobre la atención integral en el componente de Bienestar y Salud "*Abarca las acciones que conducen a garantizar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes, el disfrute de una vida sana y la prevención de condiciones que lo alteren mediante la promoción y el acompañamiento, alrededor de prácticas de cuidado y autocuidado, el fomento de estilos de vida saludables, una alimentación adecuada, prevención en el uso de sustancias psicoactivas, el ejercicio de los derechos sexuales, y la relación armónica con el ambiente y la naturaleza, en su relación consigo mismo y con el otro.(…).*"

Ya mediante el Decreto 459 de 2024, se reglamentó la participación de las familias en los procesos educativos de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales, de educación preescolar, básica y media para promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

- **Definición del caso concreto**

Con fundamento en los anteriores medios de prueba, la Sala de Decisión evidencia que, pese a que una alimentación adecuada favorece la permanencia y el aprendizaje en el sistema educativo, y la educación es un pilar esencial para el desarrollo integral de los menores (relación de doble vía), el derecho fundamental a la educación y la alimentación escolar no se garantiza integralmente por el Estado a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, señala que los elementos esenciales para la procedencia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: **i.** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales; **ii.** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **iii.** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación o amenaza de los derechos e intereses colectivos[73].

---

[72] Por el cual se modifican y adicionan disposiciones al Decreto número 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamenta la Ley 2167 de 2021.

[73] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO; sentencia del 5 de marzo de 2015, Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), Demandante: Defensoría del Pueblo – Regional Boyacá, Demandado: Fiscalía General de la Nación.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ; sentencia del 9 de junio de 2011, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00654-01 (AP), Demandante: Luis Carlos Rangel Franco, Demandado: Gas Natural S.A. E.S.P.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO; sentencia del 30 de junio de 2011, Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP), Demandante: Iván Orlando Briceño y otro, Demandado: Ecopetrol.

La Sala basada en los medios de prueba a los que hizo referencia, en una primera etapa determina que la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué cuenta con 1.726 estudiantes a corte SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula) de 2 de marzo de 2023. La institución es beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar - PAE en la modalidad de ración industrializada. Para ese momento, de los 751 estudiantes matriculados en primaria solo 727 son beneficiarios del programa; y de los 975 estudiantes matriculados en secundaria y media solo 144 son beneficiarios. A ese mismo corte, se identificó la atención a 31 estudiantes en el nivel primaria de nacionalidad venezolana, 25 estudiantes en el nivel secundaria y media de nacionalidad venezolana, 8 estudiantes pertenecientes a grupos étnicos.

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para aprender UAPA, con base en el SIMAT frente a la caracterización de la población escolar de la Institución Educativa Alberto Castilla, información con corte a diciembre de 2022, reportó 1.823 estudiantes matriculados de los grados Transición a Once, de los cuales con beneficiarios 611 estudiantes, para una cobertura PAE del 34%, en total. Población en condición de desplazamiento 364 estudiantes, siendo beneficiarios 240. Población en condición de discapacidad 50 estudiantes, siendo beneficiarios 37. Población puntaje Sisbén 714, siendo beneficiarios 310.

Por Resolución Nro. 359 de 7 de diciembre de 2022 la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender UApA asignó el valor de referencia del rubro de gastos de inversión a las entidades Territoriales Certificadas en Educación ETC para la vigencia fiscal 2023, asignando al Municipio de Ibagué un monto de $7.118´028.798 para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE-. Ese monto se sostuvo en la Resolución Nro. 004 de 13 de enero de 2023.

El 29 de marzo de 2023 el ICBF Regional Tolima realizó visita a la I.E. Alberto Castilla en el Barrio Topacio del Municipio de Ibagué. En la visita identificó que en la institución educativa se realiza la actividad de toma de peso y talla de los estudiantes. En relación con el PAE, en la actualidad se benefician 77 estudiantes de secundaria en la jornada mañana, y 66 estudiantes en la jornada tarde (refrigerio industrializado) 722 estudiantes de primaria. Para primaria, a partir de marzo la cobertura se amplió; para secundaria se solicitó ampliación, pero no se otorgó.

Para el mes de abril de 2023, el Municipio de Ibagué aportó la caracterización de la población estudiantil de la Institución Educativa Alberto Castilla, que contiene la información relacionada con la distribución de matrículas por edad y grado, distribución de matrícula por nivel de SISBEN, distribución de matrícula por pertenencia étnica, distribución de matrícula por victimización, distribución de matrículas por EPS, y distribución de matrícula por tipo de discapacidad (1.727 estudiantes), e informe detallado de los estudiantes beneficiarios del PAE (jornadas mañana/tarde) con peso, talla e índice de masa corporal (1.722 estudiantes). A su vez, se aportó el índice de deserción escolar correspondiente al año 2022, identificando para el caso de esta institución una tasa de deserción equivalente al 2,91% (Archivos Excel *42_AGREGARMEMORIAL_3INFORMEDETALLADO, 43_AGREGARMEMORIAL_2INDICEDEDESERCIO;* pdf *44_AGREGARMEMORIAL_1CARACTERIZACIONDE*, del expediente digital).

El Municipio de Ibagué, trajo al proceso los siguientes datos (Archivo pdf *45_AGREGARMEMORIAL_CUMPLIMIENTOMEDIDA*, del expediente digital):

Tabla 06. Porcentaje de estudiantes beneficiados con PAE.

Estudiantes	Año Escolar			
	2016	2017	2018	2019
Matricula Oficial	76.914	75.982	74.915	74.542
Beneficiarios PAE	50.000	51.357	36.147	50.000
Porcentaje	65.0%	67.6%	48.3%	67.1%

Fuente: Secretaria de Educación – PAE|

Tabla 07. Recursos Invertidos PAE

Año	Recursos Propios	Recursos MEN	Total, inversión
2016	1.293.269.174	4.662.799.469	5.956.068.643
2017	4.880.476.798	1.273.761.745	6.154.238.543
2018	6.746.886.934	6.078.140.351	12.825.027.285
2019	9.747.666.644	7.962.406.504	17.710.073.148

Fuente: Secretaria de Educación – PAE

Tabla 08. Otros Recursos PAE

Año	Gastos de BMC Y Comisión	Equipo y menaje	Talento humano	Total
2016	-	-	89.216.666	89.216.666
2017	55.036.920	700.000.000	303.400.000	1.058.436.920
2018	95.271.559	199.109.766	312.926.666	607.307.991
2019	174.762.766	346.441.120	309.086.667	830.290.553
Total	325.071.245	1.245.550.886	1.014.629.999	2.585.252.130

Fuente: Secretaria de Educación – PAE

Tabla 09. Porcentaje Cofinanciación PAE Recursos Propios

Año	Operación y otras inversiones con Recursos Propios	Inversión Total	Porcentaje
2016	1.382.485.840	6.045.285.309	22,9%
2017	5.938.913.718	7.212.675.463	82,3%
2018	7.354.194.925	13.432.335.276	54,7%
2019	10.577.957.197	18.540.363.701	57,1%
TOTALES	$21.253.551.680	$45.230.659.749	

Fuente: Secretaria de Educación – PAE

La cobertura alcanzada por el programa PAE durante los años inmediatamente anteriores fue:

Año	Cobertura Top PAE	Matriculados
2020	50993	74388
2021	51982	75603
2022	36806	73372
2023	Proyección - 54000	SIN CONSOLIDAR

De acuerdo con la anterior información, pueden extraerse, por lo menos, dos conclusiones: i. la matrícula oficial disminuyó del año 2016 al año 2019; ii. la cobertura Top PAE en relación con los matriculados años 2020 a 2022 tiende a disminuir.

Mediante Circular 000227 de 3 de mayo de 2023 la UAPA informó a los rectores de las instituciones educativas rurales y urbanas de Ibagué la actualización de las coberturas PAE mayo 2023, fundada en la base de datos SIMAT con fecha 1 de abril de 2023, realizando de nuevo el proceso de focalización. Para la Institución

Educativa Técnica Empresarial Alberto Castilla, sedes 1 y 3, aplica la modalidad Ración Industrializada (RI), con 151 y 744 cupos, respectivamente. Con Resolución Nro. 1720-02351 de 20 de septiembre de 2023 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué le comunicó a la referida institución educativa oficial el proceso de priorización y focalización implementado para determinar la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y los criterios tenidos en cuenta frente a los estudiantes no focalizados, determinando **no** suministrar el programa de alimentación a los estudiantes descritos en el Anexo No. 1, y aplicó los criterios de priorización y focalización con el propósito de identificar la población beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Con oficio de 27 de febrero de 2024, el Rector de la institución educativa informó que continúa con el Programa de Alimentación Escolar - PAE en la modalidad de ración industrializada, y que en la sede principal, desde el 7 de febrero de 2024 beneficia a 785 estudiantes. En la sede Topacio, el programa inició el 22 de enero de 2024 atendiendo 614 estudiantes, que para el 7 de febrero de 2024 atiende a 669 estudiantes. Según información de la Secretaría de Educación de Ibagué, la población beneficiaria corresponde a la matriculada en SIMAT con corte a 24 de enero de 2024.

Ahora bien, mediante la Resolución Nro. 1720-00368 de 7 de febrero de 2024 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué le comunicó a la referida institución educativa oficial que para el mes de febrero de 2024 el programa de alimentación será otorgado a toda la población estudiantil, siendo beneficiarios los estudiantes descritos en el Anexo No. 1 y aplicó los criterios de priorización y focalización con el propósito de identificar la población beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

El Rector de la institución, mediante constancia de 17 de septiembre de 2024 indicó que el Programa de Alimentación Escolar PAE para el mes de febrero del año 2024 en la sede principal, jornada mañana, atendió a 477 estudiantes, en la jornada tarde a 338 estudiantes, en la sede Topacio jornada mañana 365 estudiantes, en la sede Topacio jornada tarde 307 estudiantes, beneficiando al 100% de los estudiantes matriculados, garantizando el acceso a los beneficios del programa, y de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por la dirección de cobertura de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué.

Para el caso del Municipio de Ibagué, para la vigencia 2023 la UAPA asignó un monto de $7.118´028.798 para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE-. Mediante Resolución Nro. 1720-02351 de 20 de septiembre de 2023 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué luego de aplicar el proceso de priorización y focalización implementado para determinar la cobertura del programa de Alimentación Escolar determinando **no** suministrar el programa de alimentación a los estudiantes descritos en el Anexo No. 1. No obstante, a través de la Resolución Nro. 1720-00368 de 7 de febrero de 2024 el Director de Cobertura Educativa de la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué determinó que para el mes de febrero de 2024 el programa de alimentación será otorgado a toda la población estudiantil, siendo beneficiarios los estudiantes descritos en el Anexo No. 1, situación que fue corroborada por el Rector de la institución. De ese modo se advierte, inicialmente, el incremento en la cobertura del programa para los estudiantes de la institución.

De acuerdo con la Corte Constitucional "*…el suministro gratuito de alimentos en los colegios aseguraba las condiciones de permanencia y accesibilidad a la educación,*

especialmente, el acceso sin restricciones económicas. Al mismo tiempo la entrega de alimentos escolares busca asegurar una serie de objetivos que cobijan tanto el derecho a la educación como el derecho a la alimentación: (i) garantiza condiciones dignas de asistencia a las aulas; (ii) evita el hambre y la desnutrición; (iii) previene la deserción escolar; (iv) contribuye al desarrollo físico y psicológico adecuado; (v) potencia la atención en clase; y (vi) aumenta la matrícula escolar.

46. De manera que la alimentación en Colombia no es solo un derecho autónomo de los niños, niñas y adolescentes, sino que su garantía en los entornos escolares es de vital importancia para el desarrollo integral de los estudiantes. De ahí que entre ambos derechos, educación y alimentación, existe una relación de doble vía en la que el suministro de alimentos mejora la calidad educativa y favorece los procesos de aprendizaje y permanencia escolar, mientras que la garantía de inserción escolar coadyuva a que el Estado pueda proveer de manera más eficaz alimentos a los niños, niñas y adolescentes que lo requieren y que si no estuvieran dentro del sistema educativo probablemente no los recibirían."[74]

La financiación, organización y ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE, según la normatividad que regula la materia, implica un proceso complejo y articulado que involucra autoridades del orden nacional y territorial, y demás actores del sistema educativo.

Los medios de prueba obrantes en el proceso, no permiten verificar con claridad el cumplimiento en el trámite de priorización y focalización en el suministro del complemento alimentario a los estudiantes matriculados en la institución beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar -PAE, en los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución 355 de 2021. Se aportó información que de alguna manera muestra la aplicación del proceso de manera progresiva frente a la cobertura, pero solo recae sobre algunos periodos. Es cierto que la evaluación del proceso se realiza de manera periódica (mensualmente) atendiendo la dinámica de la institución (v.gr. variaciones en las matrículas, condiciones especiales, etc.), no obstante, no logra determinarse su vocación de permanencia en términos de la cobertura, básicamente por aspectos presupuestales, como logra establecerse de las respuestas ofrecidas por las autoridades demandadas y vinculadas al proceso.

De la población académica de la institución, 1.726 estudiantes, con corte a diciembre de 2022 la cobertura era de 34%. Si bien en febrero se reportó una cobertura completa, no se consigue establecer, si el grueso de la población académica matriculada obedece a esos 1.726 estudiantes, aumentó o disminuyó, y de esa misma manera, entender que aumentaron los beneficiarios y por consiguiente la cobertura del PAE.

La Ley 1450 de 2011, estableció en el artículo 136, parágrafo 4, como fin, alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar – PAE. Dicho fin debe ser atendido de manera progresiva respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, según el artículo 2 de la Ley 2167 de 2021, y el artículo 3, numeral 3 de la Ley 2294 de 2023.

Sin embargo, dicha lectura debe acompasarse con lo previsto en la Ley 1450 de 2011, artículo 136, parágrafo 1: "*Entiéndase atención integral a la **primera infancia**, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5*

[74] **Sentencia T-400/23**, Referencia: expediente T-9.129.312, Acción de tutela instaurada por Jhon Pérez, en nombre de su hija, menor de edad, María Pérez, en contra de la Alcaldía Distrital de Valladolid, Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo; Sentencia del 10 de octubre de 2023.

años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección. (…).”, y los criterios de priorización de sedes y grados para implementar el programa, previstos en el artículo 4 de la Resolución 335 de 2021[75], de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media (artículo 3).

Con sustento en lo anterior, la Sala considera que debe priorizarse la cobertura del programa de manera universal a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas, sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el reglamento como mecanismos de focalización y priorización[76].

Por otra parte, de los medios de prueba aportados al proceso, y de la regulación y reglamentación sobre el Programa de Alimentación Escolar – PAE, se observa que su suministro se limita en el tiempo por cuanto no se brinda en las jornadas de receso escolar, es decir, solo se otorga durante el calendario escolar.

Como se señaló, el suministro de alimentos escolares busca garantizar unos objetivos que abarcan el derecho a la educación y el derecho a la alimentación: i. garantiza condiciones dignas de asistencia a las aulas; ii. evita el hambre y la desnutrición. iii. previene la deserción escolar; iv. contribuye al desarrollo físico y

---

[75] “*Artículo 4°. Criterios de priorización de sedes y grados. Estos definen el procedimiento para atender progresivamente la población beneficiaria; ejercicio técnico que debe adelantarse por el área de cobertura y el equipo PAE de las Entidades Territoriales Certificadas, y validado por el Comité Territorial de Planeación y Seguimiento del PAE, determinando las sedes y grados donde se implementará el Programa de Alimentación Escolar y el número de raciones asignado a cada establecimiento y sede. Para lo anterior, se deberán tener en cuenta los siguientes criterios:*

- Primero: ***Priorizar todos los grados de las sedes educativas que tengan jornada única, los cuales deben ser cubiertos al 100%.***

- Segundo: ***Para las demás jornadas se prioriza el nivel preescolar de todas las sedes educativas, que deben ser cubiertos al 100%.***

- Tercero: Priorizar las sedes educativas ubicadas en el área rural y las sedes educativas urbanas con población mayoritariamente (más del 50% de los estudiantes matriculados) étnica, víctima del conflicto armado o en condición de discapacidad. En estas sedes, se deben priorizar progresivamente los grados inferiores, hasta llegar a cubrir el 100% de básica primaria, continuando con los grados superiores.

- Cuarto: Sedes educativas con alta participación de población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (desde grupo A hasta grupo D); priorizando progresivamente los grados inferiores hasta cubrir el 100% de básica primaria, y continuando con los grados superiores.

Parágrafo. Una vez determinada la modalidad de complemento alimentario a ser entregada en cada establecimiento y sede educativa por parte de las ETC, los rectores junto con los Comités de Alimentación Escolar (CAE) deben realizar los ajustes a las asignaciones de los complementos por estudiante, teniendo en consideración: (i) beneficiarios no interesados en recibir el PAE; (ii) variaciones en la matrícula que genera faltantes o excedentes con respecto a las raciones asignadas; (iii) condiciones especiales de algunos estudiantes que ameritan ser beneficiarios y otras que sean adecuadamente sustentadas y no contrarias a los criterios de priorización. Estos ajustes tendrán que ser claramente soportados y evidenciados en el Simat, en la estrategia correspondiente al Programa.”

[76] “*68. Por otro lado, como lo explicó la sentencia T-457 de 2018, el PAE se ejecuta a través de mecanismos de priorización y focalización. La focalización permite recopilar, consolidar y analizar la información sobre los estudiantes y las instituciones educativas. La priorización señala qué subpoblaciones del conjunto de estudiantes, serán atendidas por el PAE. Este proceso de priorización y focalización tiene como propósito que el Estado prevea cuál es el alcance de la cobertura que puede ofrecer a las sedes educativas y a los estudiantes de acuerdo con los recursos disponibles.*” Cfr. **Sentencia T-400/23**, Referencia: expediente T-9.129.312, Acción de tutela instaurada por Jhon Pérez, en nombre de su hija, menor de edad, María Pérez, en contra de la Alcaldía Distrital de Valladolid, Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo; Sentencia del 10 de octubre de 2023.

psicológico adecuado; v. potencia la atención en clase; y vi. aumenta la matrícula escolar.

El programa PAE contribuye "*…al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.*"[77]. En este sentido, "*…el PAE aumenta la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y mejora el logro educativo el PAE aumenta la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema escolar colombiano y contribuye a mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Se percibe como un incentivo para que los estudiantes asistan más a la escuela al reducir el costo de oportunidad de asistir a la escuela y facilita el proceso de aprendizaje -probablemente por la mejoría en la dieta y la nutrición y la mayor asistencia a la escuela - lo que se traduce en mejor rendimiento académico.*"[78]

Por consiguiente, la Sala considera que restringir el beneficio del programa solo al calendario escolar, trunca los objetivos a los cuales se orienta y que pretende contribuir, como el acceso, la permanencia, y la reducción del ausentismo en el sistema educativo principalmente. De este modo, la garantía de protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y en esa senda, el derecho fundamental a la educación, debe expandirse (*vis expansiva*) en clave del mayor resguardo a este grupo de especial protección constitucional en armonía con el artículo 44 de la Constitución Política y los principios de interés superior del menor y *pro infans*.

Así las cosas, corresponderá inaplicar por inconstitucional[79] el apartado "*…durante el calendario escolar…*" previsto en el artículo 3 de la Resolución Nro. 335 de 2021, en el entendido que el suministro del complemento alimentario se brindará en épocas de receso escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media. En ese orden, como se indicó en párrafos anteriores, dicho fin debe ser atendido de manera progresiva respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, según el artículo 2 de la Ley 2167 de 2021, y el artículo 3, numeral 3 de la Ley 2294 de 2023. Debe priorizarse la entrega en esos periodos a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas, sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el reglamento como mecanismos de focalización y priorización para el efecto.

La Sala de Decisión no desconoce que mediante la Resolución Nro. 421 del 17 de noviembre de 2023[80] la UApA adoptó la modalidad de atención del Programa de Alimentación Escolar – PAE en receso estudiantil, el cual se debe implementar en las semanas de receso estudiantil según el calendario académico expedido para cada

---

[77] Artículo 1. Resolución Nro. 335 de 23 de diciembre de 2023.

[78] COLLANTE ZÁRATE, Sofía, RODRÍGUEZ ORGALES, Catherine y SÁNCHEZ TORRES, Fabio. El poder de un refrigerio. La alimentación escolar y sus efectos educativos en Colombia. [en línea]. Universidad de los Andes, 2022 [Fecha consulta: febrero 2025]. Disponible en: https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/25e58190-c08e-4aad-9cd3-7593380e6693

[79] Constitución Política. Artículo 4. "*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*"

[80] Consultado en: https://www.alimentosparaaprender.gov.co/sites/default/files/2024-07/18588_resolucion-no-421-del-17-de-noviembre-de-2023--pae-en-receso-escolar.pdf

año por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC y las Entidades Territoriales no Certificadas en Educación, focalizando los periodos de receso más extenso, además de ser aplicada por los diferentes operadores y demás actores del PAE a que refiere el artículo 2.3.10.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

Sin embargo, mediante la Resolución Nro. 430 de 30 de noviembre de 2023[81] la UAPA asignó recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión de la unidad, destinados al Programa de Alimentación Escolar - PAE en Receso Estudiantil a cuatro Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC y los municipios relacionados, para la vigencia 2023 por valor de $1.681´218.000. Para el Departamento del Tolima, solo se destinaron al Municipio de Ataco, al cual se le asignaron $286´335.000 pesos (Artículo 1)[82].

En cualquier caso, no se está garantizando la atención del Programa de Alimentación Escolar – PAE en receso estudiantil a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en la institución educativa, lo cual constituye un déficit de protección a sus derechos. De allí que, sea viable inaplicar por inconstitucional la disposición que restringe la aplicación del programa de alimentación escolar en época de receso estudiantil, para que en consecuencia se otorgue, y sea factible ordenar que se adelanten todas las gestiones administrativas, presupuestales, financieras y contractuales, con el fin de materializar los postulados de la Resolución Nro. 421 del 17 de noviembre de 2023 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UAPA.

Debe señalarse que la priorización y focalización en el presupuesto público como elemento de la etapa de planeación[83] de las entidades del orden nacional y territorial, son presupuestos necesarios para garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y a la educación.

Al respecto, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, artículo 76, numeral 17, el Municipio de Ibagué como Entidad Territorial Certificada en materia de educación tiene la función de apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar -PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras si es del caso.

En lo que corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UAPA, el Decreto 218 de 2020, artículo 3 le atribuye a la unidad gestionar los recursos y adelantar las acciones para fortalecer la financiación del Programa de Alimentación Escolar en todo el territorio nacional y ampliar su cobertura, atendiendo los criterios de focalización y priorización que fije el Consejo Directivo, y distribuir a las entidades territoriales, los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cofinanciar la operación del Programa de Alimentación Escolar, atendiendo los criterios de focalización que fije

---

[81] "Por la cual se asignan y distribuyen recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, destinados al Programa de Alimentación Escolar - PAE en Receso Estudiantil, a cuatro (4) Entidades Territoriales Certificadas en Educación, para la vigencia 2023"

[82] Consultado en: https://www.alimentosparaaprender.gov.co/sites/default/files/2024-07/18711_resolucion-no-430-de-30112023-asignacion-recursos-pae-en-receso-estudiantil.pdf

[83] Corte Constitucional, **Sentencia T-364/23**, Referencia: Expediente T-9.372.312, Acción de tutela presentada por la Defensoría del Pueblo, Regional Vaupés, contra la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y otros, Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González; Sentencia del 14 de septiembre de 2023.

el Consejo Directivo. Así, a la unidad le corresponde apoyar y cofinanciar al Municipio de Ibagué en la determinación de los mecanismos presupuestales, administrativos y financieros necesarios para la debida ejecución del Programa de Alimentación Escolar en la institución educativa oficial.

En relación con el Ministerio de Educación Nacional los Decretos 1075 y 1852 de 2015, establecieron en el artículo 2.3.10.4.2 como sus funciones frente al PAE: **orientar y articular el PAE; prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para implementar y ejecutar el PAE en sus respectivas jurisdicciones**; **distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE**, para que sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común; y promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes con diferentes recursos para la financiación del PAE (numerales 2, 3, 4 y 8), entre otras. Además, conforme al artículo 2 de la Ley 2167 de 2021 "*El Gobierno Nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa. (…).*"

Si bien el artículo 136, parágrafo 4 de la Ley 1450 de 2011 indicó que con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, al Ministerio de Educación Nacional "*…la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales…*". Sin embargo, debe indicarse que el ICBF es el rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y le compete "*…la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas…*" según el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006. Además, el Decreto 218 de 2020, artículo 3, numeral 4, señaló que a la UApA le corresponde fijar "*…en coordinación con Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- IGBF y demás entidades competentes en la materia, los parámetros técnicos que permitan ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos.*"

En concreto, las competencias de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, el Municipio de Ibagué, la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla, de acuerdo con la Constitución, la ley y el reglamento, contribuyen para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna, de calidad, universal, asegurando la concurrencia efectiva, coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios; la vigilancia, inspección, control y apoyo técnico, para su debida ejecución. Ello en coherencia con los principios de coordinación y colaboración previstos en la Constitución Política, artículos 209 y 288; y en la Ley 489 de 1998, artículos 2 y 6.

Así las cosas, las órdenes a impartir se segregarán de la siguiente manera:
La Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, y el Municipio de

Ibagué de manera concurrente, deberán adelantar todas las gestiones administrativas, presupuestales, financieras y contractuales, con el fin de garantizar que **i.** a todos los estudiantes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, en todas sus sedes, deba priorizarse la cobertura del programa de manera universal a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas; sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el reglamento como mecanismos de focalización y priorización y el principio de progresividad, para brindar el componente alimentario al resto de los estudiantes; **ii.** a todos los estudiantes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, en época de receso escolar, y de todas su sedes se les garantice y otorgue el componente alimentario, con el fin de materializar los postulados de la Resolución Nro. 421 del 17 de noviembre de 2023 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, debiendo priorizarse la cobertura del programa de manera universal a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas; sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el reglamento como mecanismos de focalización y priorización y el principio de progresividad, para brindar el componente alimentario al resto de los estudiantes.

La referida orden deberá acatar el principio presupuestal de anualidad; la orden también comprende adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar. En todo caso, en el periodo anual, que para este evento correspondería a la proyección del año 2026, deben realizarse las actuaciones descritas con el fin de atender los propósitos anotados, y así de manera sucesiva.

La Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Municipio de Ibagué, operadores, actores comunitarios de manera concurrente, orientarán, articularán, vigilarán, inspeccionarán, controlarán y apoyarán técnica y administrativamente, bajo los más altos estándares de operación, con una periodicidad mensual, las gestiones correspondientes (planeación, desarrollo, evaluación, control) con el propósito de ejecutar en debida forma el Programa de Alimentación Escolar – PAE Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla.

Como aspecto adicional, consecuencia de lo considerado y de las disposiciones que regulan y reglamentan las competencias de cada una de las autoridades involucradas en este proceso, ya analizadas, las excepciones de ***i.*** *Falta absoluta de legitimación en la causa por pasiva*, propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – UApA; de *i. Inexistencia de relación jurídica sustancial*, *ii. Inexistencia de vulneración a derechos colectivos*, *iii. Inexistencia de pruebas que determinen la responsabilidad de la entidad*, propuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF; de *i. Inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por parte del Ministerio de Educación Nacional; ii. Falta de legitimación en la causa por pasiva*, propuestas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional; de *i. Insuficiencia probatoria*, propuesta por el Municipio de Ibagué se declararán no probadas.

Ahora bien, la parte demandante indicó que las autoridades accionadas trasgreden los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio

público, y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

En relación con el concepto de patrimonio público y el alcance del derecho colectivo a su defensa, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia[84] indicando que "*El patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente.*

La garantía colectiva a la defensa del patrimonio público propugna por la protección del patrimonio estatal, en orden a resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procura porque su administración sea eficiente, proba y transparente, de acuerdo a la legislación vigente y con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento."

Como se expuso en párrafos anteriores, el proceso de financiación y organización del Programa de Alimentación Escolar - PAE, es un proceso complejo y articulado, en el que median autoridades del orden nacional y territorial. En este proceso, la Sala de Decisión no encuentra probada amenaza o transgresión a dicho derecho colectivo, porque se están ejecutando los recursos presupuestados por la administración para la aplicación del Programa de Alimentación Escolar – PAE en la institución; y por el contrario, lo que se ordena en esta providencia -ante la escasez de recursos anunciada por la parte demandada- es que se realicen los ajustes presupuestales y financieros necesarios con el propósito de garantizar la vigencia plena de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y su derecho fundamental a la educación. De este modo, la Sala considera que esa falta de consecución de recursos, no significa su detrimento.

Respecto del alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado[85] ha considerado tiene una doble naturaleza i. como principio de la función administrativa, según la Constitución Política, y ii. como derecho colectivo objeto de protección mediante el presente medio de control. El concepto de moralidad administrativa está unido al ejercicio de la función administrativa, que se orienta por la satisfacción del interés general,

---

[84] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Decisión, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia de 1 de febrero de 2022, Radicación: 73001-33-31-006-2008-00027-01, Actor: Germán Eduardo Triana López, Demandado: Compañía Energética del Tolima S.A - E.S.P. – ENERTOLIMA S.A. E.S.P. y Electrificadora del Tolima S.A E.S.P. – ELECTROLIMA S.A. E.S.P. en Liquidación. Tema: Revisión eventual de acción popular.

[85] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO; Sentencia de Unificación del 1 de diciembre de 2015, Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01, Actor: Fernando Torres y otro, Demandado: Bogotá D.C.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO; Sentencia del 5 de junio de 2018, Radicación número: 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP), Actor: Contraloría Municipal de Tunja, Demandado: Municipio de Tunja.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO; Sentencia del 4 de marzo de 2019, Radicación número: 05001-33-31-2010-00032-01 (AP)REV, Actor: Didis Noel Geovo Sánchez, Demandado: Municipio de Santa Rosa de Osos, Antioquia.

acatarse conforme al ordenamiento jurídico, y según las finalidades de la función pública[86].

En ese orden, dicha Corporación indicó que el referido derecho colectivo se integra por dos aspectos: i. objetivo y ii. subjetivo, que deben acreditarse en el proceso para que sea amparado. Así, el elemento objetivo hace alusión a la transgresión del ordenamiento jurídico, que puede darse i. en conexidad con el principio de legalidad, y ii. por violación de los principios generales del derecho, mientras que el factor subjetivo se refiere a la conducta del funcionario, es decir, se vulnera el derecho "*…cuando quien cumple una función administrativa tiene conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas, deshonestas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Para que proceda el amparo a la garantía a la moralidad administrativa, debe comprobarse que el servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero*."[87]

En ese orden de ideas, existe vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa si concurren los tres elementos: i. elemento objetivo: el incumplimiento de la ley o de los principios generales de derecho; ii. elemento subjetivo: acción u omisión del funcionario que se aparta del cumplimiento del interés general para su propio beneficio o el de un tercero, o en provecho particular; iii. imputación o carga probatoria: carga argumentativa, directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de conductas atentatorias de la moralidad[88].

En el asunto bajo estudio, la Sala considera que la parte demandante no acreditó que las autoridades demandadas lesionaran la ley y los principios rectores de la actividad administrativa en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE en la institución educativa oficial. Si bien en el proceso se acreditó que la cobertura no es suficiente, ello no significa que las autoridades encargadas hubieren transgredido el ordenamiento jurídico contradiciéndolo; en contraste, alegan la carencia de recursos para darle cabal cumplimiento. Tampoco se probó que la acción o la omisión de los funcionarios fuera con el objetivo de obtener propio beneficio, beneficiar a un tercero, o en provecho particular, o conductas deshonestas en detrimento de los intereses generales de la población estudiantil. Por consiguiente, no está probada en este proceso la vulneración o amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

La Sala considera que el suministro del complemento alimentario mediante la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE es un servicio asociado al derecho a la educación, en la dimensión de servicio público de este último35, lo que justifica la protección del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, mediante la acción popular.

En lo que se refiere al derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el suministro del complemento alimentario mediante la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE es un servicio

---

[86] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Décima Especial de Decisión, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia de 1 de febrero de 2022, Radicación: 73001-33-31-006-2008-00027-01, Actor: Germán Eduardo Triana López, Demandado: Compañía Energética del Tolima S.A - E.S.P. – ENERTOLIMA S.A. E.S.P. y Electrificadora del Tolima S.A E.S.P. – ELECTROLIMA S.A. E.S.P. en Liquidación. Tema: Revisión eventual de acción popular.
[87] Ibidem.

[88] Ibidem.

asociado al derecho a la educación, en su dimensión de servicio público[89]. En efecto, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política la educación es un servicio público, y conforme al artículo 365 *Ib*. "*Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*", además "*(…). Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. (…).*" (Artículo 366 *Ib*.). En línea con lo expuesto, el artículo 4, literal j, de la Ley 472 de 1998 establece "*El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*" como un derecho colectivo y al ser la educación un servicio público, se puede amparar mediante el ejercicio de este medio de control[90].

En párrafos iniciales se señaló que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional el derecho a la educación se fundamenta en cuatro pilares i. Asequibilidad o disponibilidad; ii. Accesibilidad; iii. Adaptabilidad; y iv. Aceptabilidad. Para el caso bajo análisis, dos de dichos pilares tiene mayor relevancia: La **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice la continuidad en la prestación del servicio.

Con sustento en lo probado en el proceso, la Sala de Decisión considera que la limitación en el suministro universal y permanente (receso estudiantil) del Programa de Alimentación Escolar – PAE, a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, constituye una restricción a las facetas de accesibilidad y adaptabilidad en la cuales se fundamenta el derecho a la educación como servicio público, y por lo tanto, una amenaza y transgresión al derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

Como resultado de lo acreditado en el proceso, la Sala de Decisión protegerá el referido derecho colectivo con los alcances señalados en consideraciones previas.

Frente a los recursos que demande la ejecución de las órdenes aquí dadas, la Constitución Política y la ley establecen los mecanismos de orden presupuestal y de infraestructura administrativa que se requieren para la realización de los fines estatales; por lo que la falta de presupuesto no puede ser un obstáculo para que las autoridades den cumplimiento a las atribuciones que la Constitución, la ley y el reglamento les han impuesto[91].

---

[89] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ; Auto del 13 de diciembre de 2023, Radicación número: 73001-23-33-000-2023-00159-01, Actor: Nicolás Álvarez Bernal, Demandados: Nación – Ministerio de Educación Nacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF; Municipio de Ibagué – Secretaría Municipal de Educación e Institución Educativa Jorge Eliecer Gaitán de Ibagué, Vinculadas: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender y Unión Temporal Compartir Ibagué 2022.

[90] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN; Sentencia del 20 de abril de 2023, Radicación número: 73001-23-33-000-2021-00025-01, Actor: Juan Carlos Ramírez y otros, Demandados: Nación- Ministerio de Educación Nacional y otros.

[91] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE; Sentencia del 24 de febrero de 2005, Radicación número: 73001-23-31-000-2002-00990-01, Acción Popular, Actor: Félix Antonio Campos Cruz contra Alcaldía de Suárez Tolima.

En el mismo sentido pero más concluyente, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente (E): MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO; Sentencia del 4 de febrero de 2010,

Al respecto el artículo 350 de la Constitución Política establece que la ley de apropiaciones debe tener un componente denominado gasto público social, que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, y en su distribución territorial se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa.

Comité de verificación

Conformar un Comité de Verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia, en los términos de los artículos 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: **i.** la parte demandante; **ii.** Ministerio Público - Procuraduría 163 Judicial II Administrativa destacada ante esta Corporación; **iii.** un representante de la Asociación de Padres de Familia de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla de Ibagué; **iv.** el Rector de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla de Ibagué; **v.** un representante del más alto nivel de la Nación – Ministerio de Educación Nacional; **vi.** un representante del más alto nivel del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF; **vii.** un representante del más alto nivel de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender; **viii.** un representante del más alto nivel del Municipio de Ibagué; **ix.** El Magistrado ponente.

Condena en costas

La condena en costas para el caso del medio de control de Protección de los derechos e intereses colectivos está prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

El Consejo de Estado en sentencia de unificación[92] en relación con la condena en costas y las agencias en derecho en este medio de control, indicó que la condena se realiza atendiendo las reglas establecidas en el artículo 365 y 366 del C.G. del P. sobre la materia, con independencia de si se actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. Explicó dicha Corporación:

> *"(…). 6.1.2 En cuanto a las agencias en derecho*
> *118. Como la función de las agencias en derecho es la de otorgar a la parte vencedora una razonable compensación económica por la gestión procesal que realizó, al tenor del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 siempre hay lugar a reconocerlas a favor del actor popular que resulta victorioso.*
> *(…).*
> *120. Al tenor de las reglas del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso, se reconocen las agencias en derecho que estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Ello quiere decir que, concretado el hecho de que el actor popular resultó triunfante en la pretensión protectoria, hay lugar a reconocerle las agencias en derecho.*
> *(…)."*[93]

Radicación número: 73001-23-31-000-2001-01676-01(AP), Actor: Félix Eduardo Martínez Ramírez y Otro, Demandado: Municipio de Ibagué y Otros, Referencia: Apelación sentencia, Acción popular.

[92] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión, Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP) REV-SU, Actor: Yesid Figueroa García, Demandado: Municipio de Tunja.

[93] Ibidem.

El Código General del Proceso sobre costas, tiene dicho que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (artículo 361), por lo que en la decisión que resuelva una controversia total o parcial, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación o queja o súplica, etc., que haya propuesto (artículo 365, numerales 1 y 2); de tal manera que se explicite en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, condenando al recurrente en las costas de la segunda (numeral 3), o cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, "*… 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley,* ***y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador*** *o el juez, aunque se litigue sin apoderado*".

Por su parte, el Acuerdo Nro. PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

"***1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL***.
En única instancia.
a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.
b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V.
En primera instancia.
a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:
(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.
(ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.
b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias*, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.*
(…).".

Así las cosas, la Sala condenará en costas a la parte demandada, básicamente teniendo en cuenta el ejercicio de la acción judicial una vez que las accionadas se negaron a solucionar definitivamente el conflicto colectivo planteado por la parte demandante y en la que se invirtieron gastos anormales en un asunto judicial donde se realizaron inspecciones, desplazamientos, entre otros; las costas, en esta instancia y las agencias en derecho se tasan en **3 s.m.l.m.v.**, en favor de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Amparar el derecho e interés colectivo 1. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, respecto del Programa de Alimentación Escolar – PAE como servicio asociado al derecho a la educación, en su dimensión de servicio público, y en relación con los niños, niñas, adolescentes y

jóvenes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Declarar no probadas las excepciones de ***i.*** *Falta absoluta de legitimación en la causa por pasiva*, propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – UApA; de *i. Inexistencia de relación jurídica sustancial*, *ii. Inexistencia de vulneración a derechos colectivos*, *iii. Inexistencia de pruebas que determinen la responsabilidad de la entidad*, propuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF; de *i. Inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por parte del Ministerio de Educación Nacional; ii. Falta de legitimación en la causa por pasiva*, propuestas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional; de *i. Insuficiencia probatoria*, propuesta por el Municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: Declarar a la **Nación – Ministerio de Educación Nacional,** la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA,** el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF,** el **Municipio de Ibagué,** y la **Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla**, responsables por omisión, en la amenaza y vulneración del derecho colectivo enunciado en el ordinal primero de este segmento, en relación con el Programa de Alimentación Escolar – PAE en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla del Municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto.

CUARTO: Inaplicar por inconstitucional el apartado "*…durante el calendario escolar…*" previsto en el artículo 3 de la Resolución Nro. 335 de 2021, en el entendido que el suministro del complemento alimentario se brindará en épocas de receso escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media. Dicho fin debe ser atendido de manera progresiva respetando los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, según el artículo 2 de la Ley 2167 de 2021, y el artículo 3, numeral 3 de la Ley 2294 de 2023, de conformidad con lo expuesto.

QUINTO: Ordenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, y el Municipio de Ibagué de manera concurrente, adelantar todas las gestiones administrativas, presupuestales, financieras y contractuales, con el fin de garantizar que **i.** a todos los estudiantes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, en todas sus sedes, deba priorizarse la **cobertura del programa de manera universal** a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas; sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el reglamento como mecanismos de focalización y priorización y el principio de progresividad, para brindar el componente alimentario al resto de los estudiantes; **ii.** a todos los estudiantes matriculados en la Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, en época de **receso escolar**, de todas sus sedes, se les garantice y otorgue el componente alimentario, con el fin de materializar los postulados de la Resolución Nro. 421 del 17 de noviembre de 2023 expedida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, debiendo priorizarse la cobertura del programa de manera universal a la población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (Grupo A -DesdeA1 hasta D5-), la cual debe ser brindada en un 100% en todos los grados y jornadas; sin perjuicio de los demás criterios establecidos en el

reglamento como mecanismos de focalización y priorización y el principio de progresividad, para brindar el componente alimentario al resto de los estudiantes.

La referida orden deberá acatar el principio presupuestal de anualidad; la orden también comprende adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar. En todo caso, en el periodo anual, que para este evento correspondería a la proyección del año 2026, deben realizarse las actuaciones descritas con el fin de atender los propósitos anotados, y así de manera sucesiva, de conformidad con lo expuesto.

SEXTO: Ordenar a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Municipio de Ibagué, operadores, actores comunitarios de manera concurrente, orientar, articular, vigilar, inspeccionar, controlar y apoyar técnica y administrativamente, bajo los más altos estándares de operación, con una periodicidad mensual, las gestiones correspondientes (planeación, desarrollo, evaluación, control) con el propósito de ejecutar en debida forma el Programa de Alimentación Escolar – PAE Institución Educativa Técnica Empresarial IE TEC Alberto Castilla, de conformidad con lo expuesto.

SÉPTIMO: Conformar un Comité de Verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia, en los términos de los artículos 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: **i.** la parte demandante; **ii.** Ministerio Público - Procuraduría 163 Judicial II Administrativa destacada ante esta Corporación; **iii.** un representante de la Asociación de Padres de Familia de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla de Ibagué; **iv.** el Rector de la Institución Educativa Técnica Empresarial I.E. TEC Alberto Castilla de Ibagué; **v.** un representante del más alto nivel de la Nación – Ministerio de Educación Nacional; **vi.** un representante del más alto nivel del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF; **vii.** un representante del más alto nivel de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender; **viii.** un representante del más alto nivel del Municipio de Ibagué; **ix.** El Magistrado ponente.

OCTAVO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandada. Las costas, en esta instancia y las agencias en derecho se tasan en **3 s.m.l.m.v.** en favor de la parte demandante.

NOVENO: Notifíquese la presente sentencia personalmente a las partes y a los intervinientes -Agentes del Ministerio Público y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-, en atención a lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

DÉCIMO: a. Remitir copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

b. Ordenar a la parte demandada la publicación de la parte resolutiva de esta sentencia en las carteleras de la entidad, así como en sus páginas web institucionales.

DÉCIMO PRIMERO: Realizar las respectivas anotaciones en el sistema para la gestión judicial SAMAI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente por Samai)
JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente por Samai)
JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado
(Salva voto)

(Firmado electrónicamente por Samai)
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

NOTA ACLARATORIA: En cumplimiento de la Ley 2213 de 2022 y el acuerdo PCSJA22-11972 del 30 de junio de 2022, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura, y el cúmulo de normativa que regula la conectividad en la Administración de Justicia; esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

Esta providencia fue firmada en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI; de manera que se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, según el artículo 186 de la ley 1437 de 2011. El documento puede validarse en el siguiente link: https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx