

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, 31 de marzo de dos mil veintitrés (2023).

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.  
**Demandante:** Nicolás Álvarez Bernal.  
**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Educación Nacional, Municipio de Ibagué - Secretaría Municipal de Educación - Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro de Ibagué.  
**Radicación:** 73001-23-33-000-2023-00101-00.  
**Referencia:** Admite demanda.

La Sala Unitaria se pronuncia respecto de la admisión del medio de control, previa verificación de los requisitos legales, en los siguientes términos:

### **Requisitos formales de la demanda.**

Una vez revisado el libelo introductorio de demanda, visto en el documento 003 del expediente digital, se concluye que el mismo cumple a cabalidad con los requisitos formales que establece el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Adicionalmente, se acredita que el demandante, al momento de radicar la demanda remitió copia electrónica de la misma y sus anexos, a las entidades demandadas como consta en el documento 005 del expediente digital.

### **Presupuestos de la acción.**

#### **i. Jurisdicción y Competencia.**

De conformidad con los artículos 152 numeral 14 del C. de P.A. y de lo C.A. y 16 de la Ley 472 de 1998, esta Corporación es competente para conocer del presente medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en primera instancia, atendiendo que dentro del extremo pasivo de la *litis* existen autoridades del orden nacional, y la situación fáctica objeto de la misma se desarrolla en la ciudad de Ibagué.

#### **ii. Requisito de procedibilidad.**

El artículo 161 numeral 4°. del C. de P.A. y de lo C.A. preceptúa que cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos la parte demandante deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 *ibidem*, que prevé: “(...) **Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda. (...)**”. (Negrilla fuera de texto).

En cumplimiento del precepto normativo antes citado, el demandante radicó en febrero 1°. de 2023, derechos de petición ante la Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro, el Municipio de Ibagué, la Secretaría de Educación Municipal de esta ciudad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional, solicitando información acerca del Programa de Alimentación Escolar, específicamente: **i.** cobertura, **ii.** la existencia de estudios técnicos realizados para seleccionar los beneficiarios del programa, **iii.** la fecha a partir de la cual se está realizando la entrega efectiva de las raciones alimentarias a la comunidad estudiantil, **iv.** el gramaje y composición de cada uno de los productos, **v.** quién es la entidad encargada de garantizar la calidad de la alimentación entregada a los niños, niñas y adolescentes, **vi.** la existencia de reclamos por mala calidad del producto o respecto de falencias en el menú adoptado, **vii.** Las personas encargadas de elaborar los productos, y **viii.** cuantos de los productos entregados a través del Plan de Alimentación Escolar son industrializados. (Documentos 001, 003, 005, 007 y 010 de la carpeta anexos de la demanda del expediente digital).

Adicionalmente, el actor señaló que en el escrito de sus peticiones, que las mismas eran radicadas con el fin de agotar el requisito de procedibilidad para incoar una acción popular, a efecto se lleve a cabal cumplimiento la entrega de la alimentación escolar a todos los estudiantes matriculados en la Institución Educativa y que figuren en el Sistema de Matricula Estudiantil “SIMAT”.

Ahora, es de señalar que aunque el accionante no manifiesta de forma taxativa en sus derechos de petición la exigencia a cada una de las entidades demandadas de adoptar una medida de protección específica, con el fin de proteger el derecho colectivo del estudiantado a recibir Alimentación Escolar en condiciones idóneas, si se infiere de los mismos que la finalidad es solicitar que se garantice dicho derecho, por lo que este Despacho tendrá por agotado el requisito de procedibilidad, máxime el carácter de especial protección constitucional del que gozan los niños, niñas y adolescentes objeto del presente medio de protección de derechos, y el interés nacional del cual goza el Programa de Alimentación Escolar, que ha sido tan afectado por los diferentes escándalos en relación con la forma en la que se adquieren y entregan los alimentos al estudiantado.

Respecto del requerimiento previo, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha considerado que, de acuerdo con los principios que regulan las acciones populares, especialmente el de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal<sup>2</sup>, el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 de la Ley 472 de 1998 no obliga a la persona interesada a indicar en el requerimiento, de forma expresa, los derechos e intereses colectivos que considerada vulnerados. En efecto, dicha Sección respecto el tema hapreciado lo siguiente:

*“[...] Es importante aclarar que si bien las peticiones, como se puede deducir de los documentos transcritos, no requieren expresamente la protección de los derechos colectivos referidos por el actor en la presente acción popular, si pretenden que se adopten las medidas necesarias para que se corrijan las conductas vulneradoras de tales derechos al interior de los establecimientos carcelarios, de tal manera que con éstas se entiende cumplido el requisito exigido en el inciso 3° del artículo 144 de la Ley 1437.*

*“[...] La Sala<sup>3</sup> conviene en precisar que el artículo citado, debe ser interpretado a la luz de la Ley 472 de 1998, la cual, en sus artículos 5°, 12 y 13 de la Ley 472 de 1998, consagra que las acciones populares se rigen por el principio de primacía del derecho sustancial y puede ser interpuesta por cualquier persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, lo que permite que personas no abogadas, puedan acudir ante el Juez Constitucional para obtener la protección de sus derechos colectivos.*

*Siendo ello así, la exigencia del artículo 144 del CPACA, no obliga al interesado a que indique de manera expresa en su requerimiento a la entidad administrativa competente, los derechos colectivos que considera vulnerados ni medidas específicas o concretas, pues solo basta con que reclame la adopción de **las medidas necesarias** para superar las conductas violatorias de tales derechos, cuyas actuaciones, debido a la omisión de las entidades, pueden ventilarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*La Sala considera que rechazar una acción popular porque en el requerimiento presentado ante la autoridad demandada, no se indicó de manera expresa qué derechos colectivos considera vulnerados o la adopción de medidas específicas y concretas, pese a que en ambas instancias se hubiesen ventilado idénticas conductas vulneradoras, contraviene expresamente postulados constitucionales, como la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, acceso a la Administración de Justicia y el*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, providencia de agosto 15 de 2019, Radicación 25000-23-41-000-2019-00364-01(AP), Actor: Jaime Plata Ramos, **Demandado:** Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Asunto: Resuelve sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto que rechazó la demanda.

<sup>2</sup> Ley 472. “[...] **ARTICULO 5. TRAMITE.** El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

*El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes. Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda [...]*”

<sup>3</sup> Sección Primera del Consejo de Estado; Auto de Sala de 27 de noviembre de 2014, Expediente 2014-00498-01, Consejera Ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

*principio de Iura Novit Curia, cuya aplicación es de vital importancia en materia de acciones populares [...]”<sup>4</sup> (Resaltado del texto original).*

En punto de lo anterior, es preciso indicar que, si bien es cierto, el extremo activo de la presente demanda al momento de requerir a las entidades demandadas realizó solicitudes de información mas no directamente pretensiones en caminadas a corregir una situación en particular, también es cierto que, las respuestas obtenidas evidencian que se suministró información en su mayoría genérica que dejan serias dudas sobre la forma en que se está ejecutando y supervisando el Programa de Alimentación Escolar en la Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro, por lo cual, de manera excepcional teniendo en cuenta que es evidente el desconocimiento de si existen o no las garantías frente a los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados que conforman el plantel educativo.

Por otra parte, es necesario traer a colación que es de conocimiento en todo el territorio nacional las problemáticas que se han venido presentando en la ejecución y supervisión del Programa de Alimentación Escolar, adicional al hecho, que no se puede desconocer que el presente medio de control busca el amparo de los derechos de sujetos de especial protección constitucional.

Aunado a lo anterior, no se puede desconocer que nos encontramos frente a una institución educativa publica que se beneficia del Programa de Alimentación Escolar precisamente teniendo en cuenta la realidad socioeconómica de los núcleos familiares a los cuales pertenecen los niños, niñas y adolescentes que conforman el plantel educativo, fundamentos ante los cuales, como ya se manifestó, resulta imperativo tener como agotado por el actor el requisito previo contemplado en el artículo 144 del C. de P. A. y de lo C. A., máxime sí en este medio de control opera el principio *iura novit curia*<sup>5</sup>.

### **iii. Vigencia de la acción.**

En relación con la oportunidad para presentar la demanda, revisando el contenido del artículo 11 de la ley 472 de 1998, se advierte que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, siempre que subsista la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo.

### **iv. Legitimación en la causa - Vinculaciones.**

La legitimación en la causa por activa, se encuentra demostrada como quiera que cualquier persona puede incoar el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

La legitimación en la causa por pasiva está acreditada, por cuanto se demanda a las entidades públicas encargadas de garantizar, vigilar y administrar el Plan de Alimentación Escolar de la Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto proferido el 11 de abril de 2018, C.P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Radicación 11001-03-15-000-2016-02255-01(AP)A

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sección Primera, auto proferido el 14 de marzo de 2019, C.P. NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, Radicación 500012333000201800275-01(AP)A

Por otro lado, de las pruebas aportadas se observa, que en lo referente a la respuesta emitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se observa mención de remisión por competencia a la **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar** adscrita al Ministerio de Educación, no obstante, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1955 de 2019, dicha autoridad cuenta con autonomía administrativa personería jurídica y patrimonio independiente, por lo que resulta necesario su vinculación a las presentes diligencias y se pronuncie sobre las situaciones advertidas en el escrito de la demanda.

Adicionalmente, se aprecia que el municipio de Ibagué a través de la Secretaría de Educación Municipal expidió la circular 123 del 28 de febrero del 2023, mediante la cual, informa que actualmente se contrató mediante selección abreviada la operación del Programa de Alimentación Escolar con la **Unión Temporal Compartir Ibagué 2022**, razón por la cual, es necesario que dicha entidad, también, se vincule a las presentes diligencias.

#### **v. Anexos.**

La parte demandante allegó la prueba documental que se encontraba en su poder y que pretende hacer valer en el presente proceso. (Carpeta anexos de la demanda del expediente digital).

Por cumplir los requisitos establecidos en la ley, se admitirá la demanda de protección de derechos e intereses colectivos formulada por Nicolás Álvarez Bernal contra el Ministerio de Educación Nacional, Instituto colombiano de Bienestar Familiar, Municipio de Ibagué, Secretaría de Educación Municipal e Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Ley 472 de 1998.

#### **Los asuntos procesales involucrados.**

##### **- Concurrencia del trámite respecto de la Ley 2080 de 2021.**

Es de señalar que de conformidad con lo previsto en la Ley 2080 de 2021, **vigente a partir del 25 de enero de 2021**, fecha de publicación de la reforma en el Diario Oficial -Año CLVI. - N. 51568, 25 Enero, 2021. Pág. 1 y Ss.-, se tiene,

**a. un régimen de vigencia y transición normativa**, por manera que viene rigiendo a partir de su publicación, *“con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley”*, y *“De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011”, no obstante lo cual, “En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones...”*.

b. por lo tanto, se produjo, desde la calenda de enero anterior, **la derogación de las siguientes disposiciones:**

**1. expresamente**, el artículo 148A; el inciso 40 del artículo 192; la expresión «*Dicho auto es susceptible del recurso de apelación*» del artículo 193; el artículo 226; el inciso 2° del artículo 232, la expresión «*contra el cual proceden los recursos señalados en el artículo 236, los que se decidirán de plano*» del inciso 2° del artículo 238; el inciso 2° del artículo 240; el inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011; los artículos 612 y 616 de la Ley 1564 de 2012; la expresión «*Para el efecto será competente el Juez de lo Contencioso Administrativo en única instancia*» del inciso 2° del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007; y el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, y

**2. tácitamente**, las normas que le sean contrarias por el efecto general inmediato de abrogación de insubsistencia de normas<sup>6</sup> frente a la decisión del legislador de introducir una regulación que afecte la manera como precedentemente venía rigiendo; y precisamente, con arreglo al **artículo 20**, que modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, se dispuso:

*“Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*

*2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*

*a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;*

*b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;*

*c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;*

*d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;*

*e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;*

*f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;*

*g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;*

*h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*

**3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja”.**

**- Las incidencias procesales de la Ley 2213 de 2022.**

La Ley 2213 de 2022<sup>7</sup> introdujo reformas al Código General del Proceso, al Código Procesal Laboral y al Procedimiento de lo Contencioso Administrativo, con el fin de

<sup>6</sup> Artículos 10, 11, 71 y 72 del Código Civil.

<sup>7</sup> "Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del decreto legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones

implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, por lo que al implementar disposiciones procesales que son de orden público y de aplicación inmediata, son aplicables al presente asunto, y las partes e intervinientes obrarán con sujeción a esta.

Se recuerda a las partes cumplir lo ordenado la Ley 2213 de 2022 en su artículo 3º. y el numeral 14 del artículo 78 del C. G. del P., so pena **i.** de las sanciones previstas en los artículos 78 a 81 del C. G. del P., y **ii.** de su inadmisión, tal y como quedaron abrogadas.

Conforme lo anterior, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo del Tolima,

#### RESUELVE

**PRIMERO.- ADMITIR** la demanda que en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instauró el señor **Nicolas Álvarez Bernal** contra el **Ministerio de Educación Nacional, Instituto colombiano de Bienestar Familiar, Municipio de Ibagué, Secretaría de Educación Municipal e Institución Educativa INEM Manuel Murillo Toro.**

**SEGUNDO.- VINCULAR** al presente medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos a **la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y a la Unión Temporal Compartir Ibagué 2022**, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO.- Notifíquese personalmente** esta providencia a los Representantes Legales de las entidades demandadas y vinculadas, al igual que al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en atención a lo dispuesto concurrentemente para la notificación personal en la Ley 2080 de 2021; para el efecto se envía a los correos electrónicos de los sujetos procesales una copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable<sup>8</sup>.

Córrase traslado de la demanda por el término de diez (10) días de conformidad con el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, tanto a los demandados como a los intervinientes y vinculados.

Así mismo se informa que la decisión que se vaya a tomar, será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado, si es posible,

---

*judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones".*

<sup>8</sup> Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador acuse recibo. En este caso se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

y que tienen derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda.

**CUARTO.- Comuníquese** esta decisión al señor Defensor del Pueblo, haciéndole llegar copia de la demanda, anexos y el presente auto, para los fines del artículo 80 de la Ley 472 de 1998, la cual se surtirá conforme lo dispuesto en el artículo 199 del C. de P.A. y de lo C.A., modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO.- Comuníquese** el presente auto a los miembros de la comunidad a través de las carteleras públicas, tanto físicas como virtuales de las entidades accionadas, vinculadas e intervinientes, así como en el sitio web de la Secretaría de este Tribunal Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

**SEXTO.-** Se les pone de presente a los sujetos procesales y a los intervinientes dentro del proceso de la referencia, el deber que les asiste de avisar cualquier modificación en la información de los canales de comunicación electrónica, así como la obligación de dirigir sus escritos al correo establecido por la Secretaría de la Corporación ([rdoc02tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rdoc02tadmtol@cendoj.ramajudicial.gov.co)), y, en forma simultánea, por correo electrónico a los demás sujetos procesales, con el objeto de que estos den cumplimiento a los deberes previstos en los artículos 56 de la Ley 2080 de 2021 y 3º. de la Ley 2213 de 2022, so pena, respecto de los memoriales que alleguen, **i.** de las sanciones previstas en los artículos 78 a 81 del C.G. del P., y **ii.** de su inadmisión, tal y como quedaron abrogadas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**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.