

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO PRIMERO DE FAMILIA DE SANTA MARTA**

Santa Marta, cuatro (4) de abril de dos mil veintidós (2022).

SENTENCIA

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN	47.001.31.60.001.2022.00020.00
ACCIONANTE	DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA
ACCIONADOS	VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF (Gobernador del Bolívar – Presidente del OCAD REGION CARIBE

Profiérase la sentencia al interior de la acción de tutela formulada por el Gobernador del Departamento del Magdalena, Dr. CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR contra su homólogo del Bolívar y Presidente del OCAD REGIÓN CARIBE, Dr. VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la salud, la vida, la seguridad alimentaria, y la Educación de los Niños, Niñas y adolescentes de la primera entidad territorial y en suma la igualdad y el debido proceso.

I. ANTECEDENTES Y SINOPSIS JUDICIAL:

1. HECHOS:

- 1.1. Transcribió el contenido del artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, alusiva a la competencia de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.
- 1.2. Invocó el numeral 1 artículo 2.3.10.2.1 Decreto 1075 de 2015, cual define el Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- 1.3. Relató el libelista que, para garantizar los derechos a la alimentación, a la salud y a la vida de los niñas y niños que estudian en el Magdalena, la Gobernación presentó ante el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR) el proyecto para la *“Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE PARA EL CAMBIO en el Departamento MAGDALENA, el de febrero de 2021”*.
- 1.4. Predico que, en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el Juez Primero Administrativo de esta ciudad, dentro de la radicación 2021.00228, el OCAD Región Caribe aprobó dentro de la sesión del 6 de diciembre del 2021 el mencionado proyecto, designando como entidad ejecutora del Proyecto al ICBF.

- 1.5. Consideró el funcionario que la decisión del OCAD Región Caribe es contraria a derecho porque desconoce las competencias del Departamento del Magdalena como ejecutor del PAE.
- 1.6. Recordó que mediante el Oficio No. 20221000000002111 del 6 de enero del presente año la Directora General del ICBF la manifestó a la Directora del Sistema General de Regalías, a la Secretaría Técnica del OCAD Regional Caribe y al Departamento Nacional de Planeación que el instituto “*no acepta la designación*”, como ejecutor del proyecto.
- 1.7. Refirió el Gobernador que como consta en el acta de la Reunión del OCAD del 6 de diciembre de 2021 y en el Acuerdo No. 04 del 22 de diciembre del mismo año, de los 8 proyectos aprobados, solo para el Magdalena y sin ningún argumento normativo, el OCAD designó como entidad ejecutora a una distinta de la misma entidad territorial, lo que a su juicio transgrede el derecho a la igualdad.
- 1.8. Aunado, en escrito de ampliación a los hechos del amparo, expresó el libelista que el OCAD CARIBE se sesionó el 17 de febrero del cursante año, decidiendo cambiar al ICBF como ejecutor del proyecto y en su lugar designar a la Región Administrativa de Planificación (RAP) del Caribe.
- 1.9. Señaló también, que en dicha reunión el delegado del Gobernador del Magdalena solicitó a la Secretaría Técnica del OCAD que en el acta se deje expresa constancia que quienes votaron en nombre de los Alcaldes y Gobernadores lo hicieron contra la ley, incurriendo en el punible de prevaricato, tal como en su parecer sucedió en la del 6 de diciembre pretérito, por lo que se reservaban a presentar las acciones disciplinarias, penal y fiscales que consideraran.
- 1.10. Continuó aseverando que se expidió el Acuerdo 05 del 4 de marzo de 2022 cambiando el ejecutor del proyecto, desconociendo que no contaban con la competencia ni la idoneidad para tal cometido, a saber, un programa de alimentación escolar.
- 1.11. Trajo a colación las palabras de la Directora Ejecutiva Pro tempore del RAP Caribe, mediante el Oficio 20220800000743 del 3 de marzo de este año y también de la respuesta a una petición que elevó ante la UAE de Alimentación Escolar “*Alimentos para Aprender*”.
- 1.12. Acotó además que, esa decisión vulnera los derechos de los niños del Magdalena y obstaculiza la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en esta entidad, la cual se encuentra

certificada para su ejecución en los 28 municipios no certificados del Departamento.

- 1.13. Para sustentar su postura trajo a colación lo contemplado en el artículo 89 de la Ley 1815 de 2016 y la Resolución No. 00335 del 23 de diciembre de 2021 proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

## 2. PRETENSIONES:

Solicitó se accedieran las siguientes decisiones:

*“1.- Se ampare los derechos fundamentales de la Gobernación del Departamento del Magdalena a la igualdad y al debido proceso, y en consecuencia:*

*2. Se ordene al accionado, doctor VICENTE ANTONIO BLEL SACAFF, que en su doble condición de Gobernador del Departamento de Bolívar y de Presidente del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Región Caribe, proceda a convocar sesión del OCAD Región Caribe para que, en ese escenario, quienes lo integran, procedan al cambio de entidad ejecutora del proyecto “Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE para el cambio en el Departamento del Magdalena, con BPIN 2021000020087.*

*3.- Se ordene a los integrantes del OCAD, que como garantía del derecho a la igualdad, y como estaba prevista en la versión inicial del proyecto PAE que fue viabilizado por el Ministerio de Educación y Priorizado de conformidad con los procedimientos del Sistema General de Regalías, procedan a designar al Departamento del Magdalena, como entidad ejecutora del proyecto para la “Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE PARA EL cambio en el Departamento del Magdalena”.*

## 3. PRUEBAS APORTADAS.

- 3.1. Acta No. 001 De la Sesión de Instalación de las Sesiones Ordinarias de la Honorable Asamblea Departamental del Magdalena, del día primero de enero de 2020 (fls. 25).
- 3.2. Certificado Presidente Asamblea (fls. 26).
- 3.3. Credencial Consejo Nacional Electoral (fls. 33).
- 3.4. Resolución No. 00335 del 23 de diciembre de 2021 UAE Para la alimentación Escolar “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos y administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE” (fls. 35-43).
- 3.5. Acta No. 4 OCAD Regional Caribe (fls. 45-74).

- 3.6. Respuesta a Designación como entidad ejecutora del Proyecto, misiva ICBF 20221000000002111 (fls. 74-77).
- 3.7. Comunicación Gobernación del Magdalena a OCAD Región Caribe No. E-2022-00097 (fls. 78-90).

#### 4. ACTUACIÓN JUDICIAL:

Con auto del 20 de enero de esta anualidad se admitió la tutela, vinculando a los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y Educación Nacional.

También fueron llamados a comparecer el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar y las Procuraduría Judicial II y el Defensor de Familia adscritos a este despacho (fls. 92-93).

En sentencia calendada 3 de febrero del hogaño se negaron las pretensiones deprecadas dentro del sub examine.

Inconforme con la anterior decisión, el accionante impugnó el veredicto y al llegar al superior funcional, Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, a través de la Magistrada Sustanciadora, declaró la nulidad de todo lo actuado.

Enseguida en auto adiado 24 de marzo se obedeció y cumplió lo resuelto por el superior funcional, vinculando a los demás participantes del OCAD CARIBE, así como al ICBF como entidad designada como ejecutora del proyecto de alimentación PAE.

Posteriormente, en auto del 1 de abril y por expresa solicitud que hizo la parte accionante, se hizo menester vincular a esta causa a la Región Administrativa y de Planificación del Caribe para que también se pronunciara sobre los hechos esbozados y las pretensiones a más porque primeros fueron ampliados por la orilla tutelante.

#### 5. PRUEBAS POR INFORMES RECAUDADOS:

- GOBERNACIÓN DEL BOLÍVAR (fls. 122-131).

GINA PATRICIA VÉLEZ ORTIZ, como Directora de Defensa Judicial del Departamento de Bolívar, rindió el informe en nombre de esa entidad territorial, alegando que la transgresión aducida en el hecho 4 del libelo demandatorio es una interpretación subjetiva gestada por el accionante y que no corresponde con la realidad, amén que ordenamiento jurídico otorga la potestad al OCAD de elegir el ejecutor de los proyectos que se financian con los recurso del Sistema General de Regalías.

Indicó que el Decreto 1821 del 2020, Libro 1, Parte 2, contiene los requisitos que deben cumplir los proyectos de inversión financiados a cargo del SGR (Sistema General de Regalías), para lo cual invocó en su defensa lo Reglado en el artículo 1.2.1.2.14, modificado a su vez por el 6° del Decreto 1142 del 2021.

Explicó la funcionaria que solo se pueden hacer ajustes a los proyectos cuando inicia la viabilidad que se le otorga, porque ninguna modificación anterior se le consideraría estructural y finaliza con el cierre del proyecto que se consolida con un acto administrativo de apertura y el que ordena unilateralmente el gasto.

Agrega la libelista que el cambio del ejecutor es un ajuste al proyecto de inversión que puede subsanarse por quien presentó el proyecto de inversión como principal interesado o por quien fue designado en la primera calidad; para lo cual se requiere crear una solicitud en el banco de Proyectos de Inversión del SGR.

Posteriormente, esbozó que, en el presente caso, como el ejecutor designado rechazó su nominación le corresponde al Departamento del Magdalena adelantar las actuaciones necesarias para designar uno nuevo, si pretende ostentar aquella calidad.

Fundó su postura en el Acuerdo 0037 del 1 de febrero de 2016, expedido por la Comisión Rectora, el cual alude al cambio de ajustes de ejecutores o interventores, al tiempo que enlistó los documentos requeridos para tal cometido.

Continuó su descargo precisando que una vez se designe la nueva entidad ejecutora, corresponde a la Secretaría Técnica del OCAD registrar la decisión en el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías.

Finalmente, arguyó que hasta que Gobernador del Magdalena no aporte la documentación anunciada no es de recibo designarlo como ejecutor del Proyectos y convocar a sesión a los miembros del OCAD, por lo que no existe a su juicio vulneración del debido proceso administrativo.

- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (fls. 151-155):

A través de apoderado judicial especial rindió el informe el Ministerio Público, cual adujo que la acción se dirigió contra otra entidad por lo que no son competentes para responder por ninguna irregularidad.

A continuación, trajo a colación que la Procuraduría Regional del Magdalena, requirió a la Gobernación del Magdalena para conocer sobre la continuidad de la entrega del complemento alimenticio, encontrando que en el último Consejo Departamental de Política

Social de la entidad territorial, presidido por el Gobernador, el 27 de septiembre de 2021, se encontró que los alimentos habían sido suspendidos porque se había estructurado el proyecto PAE, de modo que no se había obtenido los recursos con cargo al Sistema Nacional de Regalías, por lo que se había comenzado un proceso de licitación para la adjudicación del Programa.

Señaló además que, la Procuradora Judicial II interpuso una acción de tutela contra la Gobernación del Magdalena y las Alcaldías de algunos municipios para que se conjurara la anterior situación, trámite que fue de competencia del Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de esta ciudad.

Que la Procuraduría Regional inició la apertura de una actuación disciplinaria para establecer los responsables de la omisión y finalmente solicitó se declara la falta de legitimación por pasiva por parte de la Procuraduría.

- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (fls. 162-169):

La apoderada de esa cartera ministerial alegó que el artículo 1.2.2.14 del Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías (1821 de 2020), frente a los proyectos de inversión estableció que con posterioridad al registro y hasta antes de su cierre los proyectos de inversión son susceptible de ajustes.

Además, que en virtud del Documento de Orientaciones Transitorias expedido por el DNP el cambio de la entidad ejecutora solo aplica antes de que se expida el acto administrativo que ordene el proceso de apertura o que decreta unilateralmente el gasto y transcribió los requisitos que se deben observar para obtener el cambio de ejecutor.

En consonancia con lo anterior, predicó que la Secretaría Técnica del OCAD informó que a corte 25 de enero del año en curso no había dado cumplimiento al requisito alusivo a la comunicación por parte del Representante Legal de la entidad designada como ejecutora del proyecto de inversión, que certifique que no se ha expedido el acto administrativo que ordene la apertura del proceso de selección u ordene el gasto con cargo a los recursos del proyecto o que si se expidieron se dejaron sin efectos.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (fls. 290-308):

La apoderada judicial especial designada, estimó que existía falta de legitimación en la causa por pasiva, por parte del DNP, como quiera que el objeto de la tutela desborda el ámbito de competencias de esa entidad, por lo cual recordó el marco legal de sus funciones y las de los OCAD.

Solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción respecto del DNP.

- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (fls. 352-357).

CATALINA CELEMÍN CARDOZO como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica también alegó falta de legitimación en la causa por pasiva en que lo respecta a ese Ministerio.

- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA (fls. 378-382):

La apoderada solicitó la desvinculación del trámite porque en su parecer no se probó que exista razones para que ese Ministerio responda por los hechos y pretensiones invocadas.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (fls. 386-400):

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, dijo que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar tiene autonomía para la gestión de los asuntos relacionados con el Programa de Alimentación Escolar, por lo que solicitó la desvinculación de ese Ministerio.

- DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (fls. 631 y sgts):

DANILO ARAUJO DAZA, rindió el informe, manifestando que no es cierto la manifestación del accionante, porque de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012 los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión con cargo al Sistema General de Regalías y como tal designar su ejecutor que debe ser de naturaleza pública.

Se opuso a las pretensiones endilgadas porque en su parecer la expedición del Acuerdo 04 del 22 diciembre de 2021 se hizo conforme lo establecido en la Ley 2056 de 2020 y estimó que es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad por lo que la tutela no es el mecanismo idóneo sino las actuaciones ordinarias ante lo Contencioso Administrativo donde se puede incoar la medida cautelar establecida en el artículo 230 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011.

- ALCALDÍA DE SAMPUÉS (SUCRE), (fls. 642 y sgts):

SAIRA VERGARA PÉREZ, en su investidura de Alcaldesa Municipal, salió avante en nombre de esa entidad, expresando que debe declararse improcedente el amparo solicitado, defendiendo la idoneidad del RAP Caribe y la ausencia de conculcación iusfundamental.

- GOBERNACIÓN DE SUCRE (fls. 717 y sgts):

DONALDO JOSÉ JIMÉNEZ MESA, como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica atendió el llamado del juez constitucional, coincidiendo con la alcaldesa de Sampués, en que debe negarse el amparo porque existe violación de los derechos de la accionante.

- DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO (fls. 743 y sgts):

LUZ SILENE ROMERO SAJONA como Secretaria Jurídica rindió el informe, solicitando la negativa del amparo por falta de legitimación en la causa por pasiva.

- REGIÓN ADMINISTRATIVA DE PLANIFICACIÓN (RAP) CARIBE (fls. 1094 y sgts).

MADELAINE CERTAIN ESTRYPEAUT como Secretaria de Planeación y Directora Ejecutiva Pro tempore del RAP Caribe, alegó que es el OCAD CARIBE quien debe responder por la presunta vulneración a los derechos fundamental del actor, no así la entidad que regenta, por lo que considera que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

Frente a la subsidiariedad, manifestó que los Acuerdos del OCAD son actos administrativos susceptibles de recursos y que en el presente caso la actora no los agoto.

Por lo anterior, solicitó la negativa del amparo.

## II. CONSIDERACIONES:

### 6. PROBLEMA JURÍDICO:

El aspecto medular en esta cuestión constitucional no es otro que establecer, en primer lugar si es procedente la acción de tutela para propender por el amparo de los derechos fundamentales del Departamento del Magdalena, así como de los niños que estudian en esa entidad territorial y si se configura vulneración por parte del OCAD Región Caribe, con ocasión de la designación del ICBF como entidad ejecutora del Proyecto *“Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE Para el Cambio en el Departamento del Magdalena”*

### 7. PRESUPUESTOS PROCESALES Y CASO CONCRETO:

El presente asunto es de relevancia constitucional por cuanto el accionante denunció la violación de los derechos fundamentales a la salud, la vida, la seguridad alimentaria y la Educación de los Niños, Niñas y adolescentes del Departamento del Magdalena, así como la

igualdad y el debido proceso administrativo de la entidad territorial frente a sus homólogos de la Región Caribe.

La condición de legitimidad se verifica porque el actor por su investidura de Gobernador es Representante Legal de la entidad territorial en los términos del artículo 303 de la Carta Política.

El requisito de inmediatez se cumple, por cuanto los presuntos hechos vulneradores son recientes en comparación con la data en que se interpuso la tutela (DICIEMBRE 2021 – ENERO 2022).

En punto a la subsidiariedad considera el despacho que el ruego no tiene vocación de prosperidad, por la potísima razón de que tanto el Acuerdo el 04 del 22 de diciembre de 2021, como el del 4 de marzo de 2022, el primero mediante el cual se designa al ICBF como ejecutorio del PAE en el Magdalena y el segundo en virtud del cual se hace el cambio a la RAP Caribe, son verdaderos actos administrativos ante las cuales la Gobernación del Magdalena debió agotar la vía gubernativa, interponiendo el recurso de reposición dado que de conformidad con el numeral 7 del artículo 2.1.2 del Acuerdo 03 del 8 de abril de 2012 proferido la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (*Por el cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías*) los acuerdos de las OCAD son susceptibles de dicho medio.

Bajo el anterior contexto, no podemos olvidar el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, al ponderar que ***“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”***.

En consonancia con la anterior norma de raigambre superior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, mediante el cual se reglamentó la acción de tutela, trae unas causales con las cuales se entiende que ***no procede el amparo***, a saber, el numeral 1° cuya voz enseña ***“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medio será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”***.

En este escenario constitucional, de aceptarse, en gracia de discusión que el amparo se endilgó como medio transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable para la alimentación de los NNA del Magdalena, no es el juez constitucional a través de este mecanismo expedito quien puede entrar a verificar la idoneidad a más el cumplimiento de los presupuestos técnicos y jurídicos en cabeza de la Gobernación para ejecutar el PAE, sino el contencioso administrativo, quien puede, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a más las medidas cautelares

consagradas en el CPACA, desplegar la actividad probatoria pertinente para verificar los citados cometidos.

### III. DECISIÓN:

Corolario de las disertaciones, EL JUZGADO PRIMERO DE FAMILIA DE SANTA MARTA, MAGDALENA, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY,

#### FALLA:

PRIMERO: NEGAR por improcedente el amparo de los derechos fundamentales a la salud, la vida, la seguridad alimentaria, y la Educación de los Niños, Niñas y adolescentes del Departamento del Magdalena y en suma la igualdad y el debido proceso dentro de la presente acción de tutela formulada por el Dr. CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR, como Gobernador contra la OCAD Regional Caribe, presidida por su homólogo del Bolívar a la que fueron vinculados los MINISTERIOS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINAS Y ENERGÍA Y EDUCACIÓN NACIONAL, el COORDINADOR DEL GRUPO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, los GOBERNADORES DEL ATLÁNTICO, CESAR, CÓRDOBA, LA GUAJIRA y SUCRE; así como los alcaldes de ARENAL DEL SUR DE BOLÍVAR, SOPLAVIENTO (BOLÍVAR), GAMARRA (CESAR), EL COPEY (EL CESAR), TUCHÍN (CÓRDOBA), AYAPEL (CÓRDOBA), HATONUEVO (LA GUAJIRA), EL RETÉN (MAGDALENA), PUEBLO VIEJO (MAGDALENA), SAMPUÉS (SUCRE), SINCÉ (SUCRE), SINCELEJO (Sucre); la SECRETARÍA TÉCNICA del OCAD, el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y LAS PROCURADURÍA JUDICIAL II Y EL DEFENSOR DE FAMILIA ADSCRITOS A ESTE DESPACHO, por las razones esbozadas en el considerativo.

SEGUNDO: NOTIFICAR este pronunciamiento a todos los intervinientes por el medio más expedito y eficaz posible.

TERCERO: En caso de que esta sentencia NO fuere impugnada, por Secretaría, REMITIR las diligencias a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Firmado Por:

**Sergio Alexander Campo Ramos**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado De Circuito**  
**Civil 001 Familia**  
**Santa Marta - Magdalena**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bc280ae41bef4f444468108bca8784702fd7f53502fc5b0b88d2f4ff61813461**

Documento generado en 04/04/2022 05:35:31 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**