Sentencia C-158/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA QUE ENTIDADES TERRITORIALES GARANTICEN LA EJECUCION DE PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR Y SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Exequibilidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

Por consiguiente, cuando se trata del control automático de decretos legislativos, existe la obligación de desarrollar oficiosamente el control de constitucionalidad, lo que le permite a este tribunal aprehender de oficio su conocimiento, en el caso de no haber sido remitidos por parte del Gobierno y, una vez la Corte Constitucional ha asumido la competencia al respecto, debe proferirse un fallo de fondo en cuanto a su constitucionalidad, en razón de la perpetuación de la competencia (perpetuatio jurisdictionis), sin que resulte trascendente examinar si la norma derogada produjo, produce o producirá efectos[8], ya que este tipo de análisis es propio de los controles rogados, pero no del control de normas legales expedidas por el Presidente, durante un estado de excepción. De aceptarse que la Corte carece competencia por la pérdida de vigencia del decreto legislativo o por el agotamiento de sus efectos, se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional de Derecho.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de validez constitucional

El control de constitucionalidad que desarrolla la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos se predica de su validez respecto de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE).

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido y alcance

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado/ESTADOS DE EXCEPCION-Control político por el Congreso de la República/ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico lo impone la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

CALAMIDAD PUBLICA-Características para fundamentar un estado de emergencia económica, social y ecológica

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución Política prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser: (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Asimismo, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y (v) podrán –de forma transitoria– establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que: (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

ESTADOS DE EXCEPCION-Concepto

Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Constitución Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico automático sobre decreto declaratorio y de desarrollo

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Criterios y parámetros de control constitucional/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de juridicidad que, como lo ha indicado este tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(…) ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las

medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que "los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales".

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(…) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(…) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(…) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(…) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

(…) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(…) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(…) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR-Naturaleza/PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR-Lineamientos técnicos y administrativos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO

DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reiteración de jurisprudencia

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Aplicación

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA QUE ENTIDADES TERRITORIALES GARANTICEN LA EJECUCION DE PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR Y SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Contenido y alcance

Referencia: Expediente: RE-246

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. A través del Decreto Legislativo 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto, esto es, a partir del 17 de marzo de 2020.

2. En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio de fecha del 25 de marzo de 2020, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

3. Mediante el auto del 31 de marzo de 2020, el Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, decretó la práctica de pruebas, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el

concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Presidencia de la República, a todos los ministerios y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esto con el fin que participaran en el presente proceso, si así lo estimasen oportuno.

4. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

5. A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo 470 de 2020, conforme a su publicación en el Oficial No 51.267 de marzo 25 de 2020:

"DECRETO 470 DE 2020

(Marzo 24)

Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus – COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que según la Organización Mundial de Salud – OMS, en reporte de fecha 23 de marzo de 2020 a las 15:51 GMT-5, se encuentran confirmados 334,981 casos, 14,652 fallecidos y 190 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 21:00 horas del 23 de marzo de 2020 reportó tres (3) muertes y 306 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (114), Cundinamarca (11), Antioquía (40), Valle del

Cauca (31), Bolívar (16), Atlántico (7), Magdalena (2), Cesar (1), Norte de Santander (8), Santander (3), Cauca (2), Caldas (6), Risaralda (13), Quindío (6), Huila (10), Tolima (4), Meta (1), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1).

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de las medidas a adoptarse se incluyeron las siguientes:

" Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario .

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento. "

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Que de conformidad con la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de

Excepción en Colombia", el Gobierno nacional debe propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y en ningún momento, se podrá suspender el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio, así como del complemento alimentario que facilite el desarrollo del proceso pedagógico y de aprendizaje desde los hogares.

Que mediante Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de Entidades Territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los numerales 5.1 y 5 .2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, y los artículos 2.4.3.4.1. y 2.4 .3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordenó a las secretarías de educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

Que con ocasión de la declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 417 de 2020, se hace necesario contar con herramientas que permitan la protección del derecho fundamental de educación de niños, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación.

Que de conformidad con la Sentencia T-457 del 27 de noviembre de 2018 de la Sala Quinta de Revisión de la honorable Corte Constitucional: "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 […]."

Que el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", limita la focalización y cobertura del Programa de Alimentación Escolar a los establecimientos educativos, lo cual impide que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, que con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19 se encuentran en sus casas, puedan consumir la alimentación escolar en sus hogares durante el receso estudiantil originado por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que, por lo anterior, se requiere modificar el marco legal del Programa de Alimentación Escolar, con el fin de contar con herramientas que permitan la protección del derecho fundamental de educación de niños, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación.

Que el sistema educativo oficial brinda atención en educación preescolar, básica y media a 6.928.742 niños, niñas y adolescentes, quienes con ocasión de las medidas adoptadas para prevenir la propagación del Coronavirus COVID-19, deberán ser atendidos a través de

estrategias pedagógicas flexibles coordinadas con las 96 Secretarías de Educación certificadas.

Que el numeral 16.3. del artículo 16 de la Ley 715 de 2001 “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” dispone que el criterio de Equidad del Sistema General de Participaciones para educación, solo se podrá distribuir a cada distrito o municipio, una suma residual de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Que los recursos asignados en virtud de los numerales 16.3 del artículo 16 y el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, son destinados, entre otros usos permitidos por la Ley, para el apalancamiento del Programa de Alimentación Escolar.

Que los departamentos, como entidades territoriales certificadas en educación, son responsables de la contratación y operación del Programa de Alimentación Escolar con cobertura para los municipios no certificados de su jurisdicción, y por lo tanto, se hace necesario distribuir y girar también a los departamentos, recursos del criterio de Equidad y Calidad que corresponden a los municipios no certificados de su jurisdicción, durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, en su componente de alimentación .

Que la población a la que van dirigidos estos programas y estrategias corresponde a cerca de 6,9 millones de niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial, de los cuales cerca de 3,7 millones de niños se encuentran en entidades territoriales no certificadas en educación, por lo cual recursos por el orden de $180 mil millones del Sistema General de Participaciones se hacen necesarios para la atención de la población ubicada en las entidades territoriales no certificadas en los programas ya mencionados, los cuales deben ser distribuidos y ejecutados por los departamentos.

Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, tendiente a permitir que: (i) el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y, (ii) además de municipios y distritos, habilitar a los departamentos recursos de los criterios de Equidad y Calidad del Sistema General de Participaciones, para garantizar la continuidad del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, durante el receso estudiantil a causa de la pandemia Coronavirus COVID-19.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Alimentación Escolar para aprendizaje en casa. Permitir que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica.

Las Entidades Territoriales Certificadas deberán observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender.

ARTÍCULO 2. Modificación del numeral 3 del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001. Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se modifica el numeral 3 del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

"16.3. Equidad.

A cada distrito, municipio o departamento, se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE."

ARTÍCULO 3. Modificación del inciso 4 del Artículo 17 de la Ley 715 de 2001. Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se modifica el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así: […]

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza."

ARTÍCULO 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 24 días del mes de marzo de 2020

EL PRESIDENTE DE MARZO DE 2020

(FDO.) IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA

EL MINIST RO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

FERNANDO RUÍZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAÉZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

LA MINISTRA (E) DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

MARÁA CLAUDIA GARCÍA DÁVILA

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA CULTURA,

CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO”.

B. PRUEBAS RECAUDADAS

Respecto del artículo 1 del Decreto Legislativo 470 de 2020:

(i) ¿De qué manera se entiende que la obligación de observar los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para aprender, es compatible con la autonomía de las entidades territoriales?

La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y admite limitaciones razonables y proporcionadas. En una de las materias donde la jurisprudencia constitucional admite mayores intervenciones del Legislador es en el manejo de las rentas exógenas, particularmente, las que resulten del sistema general de participaciones, asunto en el que hay reserva de ley e iniciativa gubernamental, de acuerdo con los artículos 151, 288 y 356 de la Constitución. Así, no existe vulneración de la autonomía de las entidades territoriales, ya que el Programa de Alimentación Escolar (en adelante, PAE) se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, recursos de propiedad de la Nación en cuyo manejo el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa.

Señalan que la función de "ejecución, articulación y orientación" del PAE se encontraba anteriormente asignada al ICBF y al Ministerio de Educación Nacional, en virtud del parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1150 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.". Sin embargo, el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y el Decreto 218 de 2020 implementó su creación y dispuso en el artículo 3, numeral 1, que esta entidad tendría como función "Fijar, desarrollar, hacer seguimiento y evaluar, bajo la directriz del Ministerio de Educación Nacional, la política en materia de alimentación escolar."

(ii) ¿Por qué razón la obligación de observar dichos lineamientos se predica únicamente de las entidades territoriales certificadas y no de los departamentos que administrarán dichos recursos respecto de las entidades territoriales no certificadas?

De acuerdo con los artículos 20 y 41 de la Ley 715 de 2001 consagran que los departamentos entran en la categoría de "Entidades Territoriales Certificadas", por lo que sería redundante mencionarlos específicamente dentro de los obligados a observar dichos lineamientos.

Respecto de los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 470 de 2020:

¿La inclusión de los departamentos dentro de las entidades que recibirán y administrarán los giros del sistema general de participaciones, con destino a financiar el programa de alimentación escolar era necesaria, a pesar de que el inciso primero del artículo 16 de la Ley 715 de 2001 dispone que "(…) En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento"?

El artículo 17 de la Ley 715 de 2001 no dispone que respecto de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, razón por la cual era necesario modificar el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, con fin de distribuir a los departamentos los recursos del criterio de "equidad".

Por lo tanto, la modificación del artículo 16.3 de la Ley 715 de 2001 es necesaria, porque si bien el inciso primero de esta norma consagra que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, la disposición del artículo 16.3 de dicha ley, antes de la modificación, no permitía que los departamentos administraran directamente los recursos del criterio de "equidad", a través de los cuales se distribuyen los recursos de calidad, según la Ley 715 de 2001. Precisa, adicionalmente, que el artículo 8.1 de la Ley 715 consagra que los municipios no certificados tienen competencia para administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

En síntesis, explica que aunque los numerales primero y segundo del artículo 16 de la Ley 715 de 2001 permiten que los recursos del SGP para educación, sean girados a los departamentos, distritos y municipios certificados, a partir del criterio de población atendida, destinados a financiar la prestación del servicio educativo, fundamentalmente para el pago de nóminas docentes y administrativas (n. 1) y del criterio de población por atender, destinados a garantizar la prestación del servicio educativo a población por atender, niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales (n. 2), el numeral 3 del artículo 16, relativo al criterio de equidad, consistente en recursos destinados a complementar el financiamiento de actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa, no incluía a los departamentos dentro de las entidades destinatarias de dichos recursos, por lo que era necesario realizar la modificación prevista en el decreto legislativo. Así, esta modificación permitirá que los recursos de equidad puedan ser incluidos en la bolsa de recursos destinada al PAE y garantizar, por esta vía, el componente de alimentación del derecho a la educación durante las jornadas de estudio en casa, con ocasión de las medidas para afrontar la pandemia.

Respecto del artículo 3 del Decreto Legislativo 470 de 2020:

(i) ¿Cómo funcionaba la transferencia de recursos de calidad para los distritos y los departamentos, antes de la modificación introducida por este decreto legislativo?

Antes de la modificación en cuestión, los departamentos no recibían recursos por el criterio de equidad, salvo los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés por tener áreas no municipalizadas y se destinaban a complementar el financiamiento de actividades que contribuyeran al mejoramiento de la calidad educativa, entre estos el PAE. El Ministerio de Educación, en coordinación con el DNP, define anualmente la metodología para la distribución de estos recursos entre los municipios y distritos certificados y no certificados, así como a las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, tomando en consideración la matrícula oficial atendida, el desempeño, el mejoramiento en desempeño y el número de sedes.

Explica que, en relación con el PAE y las transferencias para actividades de calidad, en virtud de los artículos 16 y 17 de la Ley 715 de 2001, los recursos ingresaban a los municipios y para que pudieran transferirlos a los departamentos, se necesitaba que celebraran convenios interadministrativos para autorizar la operación.

(ii) ¿Hay alguna razón que justifique que entre la lista de los destinatarios del giro de recursos de calidad, no se encuentren los distritos?

La razón de no incluir a los distritos es porque el inciso 4 del artículo 17 le da continuidad al inciso 3, el que hace referencia exclusiva a municipios no certificados. Igualmente, con la modificación que realiza el artículo 3 del decreto legislativo en cuestión, no se modifica el inciso segundo que hace referencia a la transferencia que se realiza a distritos y municipios certificados. Por consiguiente "los distritos continuarán recibiendo los recursos de calidad como se ha venido haciendo desde la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, dado que todos los distritos del país son entidades certificadas en educación y, en consecuencia, están cobijados por el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 715 de 2001 como receptores de la totalidad de los recursos asignados en virtud de los criterios de distribución señalados en el artículo 16 de ese mismo cuerpo normativo".

C. INTERVENCIONES

7. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente cinco escritos de intervención. De los escritos recibidos, cuatro de ellos solicitan la declaratoria de exequibilidad simple y uno solicita la exequibilidad condicionada del artículo primero y la inexequibilidad de los artículos 2 y 3 del decreto legislativo bajo control.

8. Solicitudes de exequibilidad. El decreto cumple todos los requisitos formales y materiales que determinan la constitucionalidad de este tipo de normas. En cuanto al artículo primero que permite la prestación del PAE a domicilio, se trata de una medida necesaria fáctica y jurídicamente, por la imposibilidad actual de atender a los estudiantes en los colegios, de manera presencial y porque la Ley impedía que la alimentación escolar se ofreciera en un lugar distinto al establecimiento educativo. En cuanto a los artículos 2 y 3, que permiten que los recursos de equidad se transfieran directamente a los departamentos, se trata de una medida necesaria, en cuanto busca que éstos cuenten con los recursos necesarios para evitar la suspensión del PAE por dificultades en el pago de los contratos respecto de los municipios no certificados. Jurídicamente era necesario incluir la autorización, ya que la legislación actual no permitía transferir recursos de equidad a los departamentos.

9. Solicitudes de exequibilidad condicionada. La prestación del servicio de alimentación escolar de manera domiciliaria debe garantizarse de manera continua, hasta tanto se reactive la prestación del servicio educativo de manera presencial.

10. Solicitudes de inexequibilidad. Los artículos 2 y 3 del decreto legislativo no cumplen el requisito de necesidad, teniendo en cuenta que en la legislación ya era responsabilidad de los departamentos la administración del programa de alimentación escolar respecto de los municipios no certificados, por lo que no era necesario que se transfirieran recursos adicionales a estas entidades, considerando que la emergencia no generó un aumento del número de estudiantes beneficiarios del PAE y el decreto no explica la razón para aumentar las transferencias de recursos al departamento.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

11. Mediante el concepto radicado el día 11 de mayo de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte Constitucional declarar exequible el Decreto Legislativo 470 de

2020.

12. Considera el Procurador que el decreto bajo examen cumple todos los requisitos formales que determinan su validez. Explica que el hecho de que se encuentre suscrito por la encargada del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible no es reprochable, ya que el Decreto 443 del 20 de marzo de 20201, que concedió licencia por enfermedad al titular de esta cartera, encargó dicha función a la viceministra de políticas y normalización ambiental. Indica que los motivos expuestos en la parte considerativa del decreto legislativo cumplen con este requisito formal y fue expedido dentro de la vigencia del estado de emergencia.

13. Por otra parte, considera que el decreto también responde a las exigencias materiales para ser declarado constitucional. Pone de presente que el decreto bajo control tiene la finalidad permitir que el PAE se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa mientras dure la emergencia y habilitar a los departamentos recursos del criterio de equidad y calidad del SGP, para garantizar la continuidad del servicio público de educación a miles de niños, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación, para que durante el período de educación en casa, se permita el desarrollo de las mejores aptitudes para el estudio. Considera igualmente que las medidas cumplen el requisito de conexidad externa, pues tienen relación con los hechos que dieron lugar a declarar la emergencia y pretende evitar que se afecten los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes para proteger su permanencia en los centros educativos oficiales, prevenir la desnutrición y la deserción escolar y garantizar el acceso al sistema educativo en condiciones dignas durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica. Igualmente, indica que el decreto responde al criterio de conexidad interna. En cuanto al juicio de exclusión de arbitrariedad y de intangibilidad, el Procurador indica que las normas no tienen por objeto limitar derechos fundamentales, ni restringen derechos intangibles y, por el contrario, se trata de medidas que responden al principio de igualdad efectiva y que buscan hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que hacen parte de la población vulnerable, por lo que sus derechos fundamentales, a más de prevalentes, deben ser objeto de una protección reforzada, por tener a su favor su interés jurídico superior y ser sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los artículos 13.3 y 85 de la Constitución. Igualmente, indica que se supera el juicio de no contradicción específica, ya que no genera desmejora en los derechos sociales y no existe vulneración de norma alguna de la Constitución, aunque advierte que el Congreso podría modificar estas normas.

14. Sostiene el Procurador que el decreto también cumple los requisitos específicos para su constitucionalidad. Así, se responde al requisito de finalidad, porque las medidas buscan evitar la expansión de los efectos de la crisis, uno de los cuales, es que los estudiantes no han podido acudir a los establecimientos educativos y acceder allí al componente nutricional. El decreto está igualmente suficientemente motivado, porque se expusieron los efectos de la crisis frente al derecho a la educación y se explicó que era necesario prever mecanismos para proteger la permanencia en los centros educativos oficiales, prevenir la desnutrición y la deserción escolar y garantizar el acceso al sistema educativo en condiciones dignas, bajo la modalidad “Alimentación Escolar para aprendizaje en casa”. En cuanto al requisito de

necesidad, puso de presente el Procurador que la gravedad de los hechos es indiscutible, razón por la cual el Presidente de la República, como se desprende del mismo decreto, no incurrió en un error manifiesto y valoró adecuadamente los hechos. En lo que respecta a la incompatibilidad y subsidiariedad, sostiene que el decreto explica por qué los recursos de calidad y equidad del SGP deben ser atribuidos a los departamentos durante la vigencia del estado de emergencia, para garantizar este derecho a alrededor de 3.7 millones de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en municipios no certificados y el gobierno nacional indicó que los medios ordinarios son insuficientes para garantizarlo.

15. Advierte el Procurador que aunque la Ley 715 de 2001 es una ley orgánica, puede ser modificada por un decreto legislativo, durante un estado de excepción para garantizar la prevalencia de derechos que exige el artículo 44 de la Constitución y porque los departamentos deberán cumplir todas las obligaciones y prohibiciones de dicha ley. Igualmente, indica que aunque el artículo 1 del decreto bajo control tenía vigencia temporal, el Decreto Legislativo 533 de 2020, extendió los efectos de las medidas relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar hasta la culminación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

16. Finalmente, indica que el decreto supera el juicio de proporcionalidad, porque no limita derechos fundamentales. Indica, también, que no contiene normas discriminatorias.

17. En suma, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional, presentadas en el orden de su recepción por parte de esta Corte:

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Universidad del Rosario

El decreto cumple las condiciones generales de la LEEE y no afecta ningún derecho intangible. Tampoco se suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales, se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni se suprimen ni modifican los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

El artículo 1 cumple el requisito de finalidad y es proporcional ya que, aunque permite la alimentación escolar durante el receso estudiantil y, por ello, no coincide con la finalidad del programa, permitirá que los niños estén en adecuadas condiciones físicas y mentales cuando regresen a clases. La medida es necesaria ya que, al menos, permite que se mantenga este componente del derecho a la educación. Igualmente, la medida no es discriminatoria. No debe suspenderse cuando regresen a clases, a pesar de que la parte motiva del decreto prevé que el suministro de la alimentación se hará “durante el receso estudiantil”, esto es, entre el 24 de marzo de 2020, fecha de su expedición, y el 20 de abril de 2020, fecha dispuesta por la Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, para retomar las clases. Por ello, la exequibilidad debe condicionarse a que el PAE

se prestará en el domicilio, hasta tanto sea posible el regreso de los niños, niñas y adolescentes a las clases presenciales.

Los artículos 2 y 3 no satisfacen el requisito de necesidad porque las medidas presuponen que no hay otra forma de satisfacer la prestación del servicio que transfiriendo recursos de equidad y calidad en la educación, del sistema general de participaciones, a los departamentos, para que administren los recursos de los municipios no certificados ya que ésta ya es una responsabilidad de ellos que se encuentran cumpliendo con la única diferencia que los recursos no se les transfieren a ellos, sino a los entes departamentales encargados de ello y, aunque con la emergencia sanitaria se mantiene igual el número de estudiantes beneficiarios, el decreto no justifica por qué debe aumentarse los recursos que se transferirán a los departamentos.

Exequibilidad condicionada del artículo 1º a que se entienda que la prestación del PAE seguirá siendo domiciliaria, hasta tanto se restablezcan las clases presenciales

Inexequibilidad de los artículos 2 y 3

Presidencia de la República

El decreto busca evitar la extensión de los efectos negativos de la emergencia ya que pretende que no se afecte el derecho a la educación, en su componente de alimentación. Reúne todos los requisitos formales y materiales para la constitucionalidad de los decretos legislativos. Se trata de medidas que desarrollan el Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia y que, al fundarse en la necesidad del distanciamiento social, prevé que serán necesarias medidas para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos, particularmente el servicio educativo. La emergencia afecta los ingresos de las familias y genera dificultades alimentarias que se agravan porque los niños no están acudiendo al colegio, donde reciben alimentación. El decreto responde también al criterio de necesidad fáctica, porque durante la emergencia se ve afectado el derecho a la educación, en su componente de alimentación e, igualmente, el mínimo vital de alimentación de sujetos de especial protección constitucional. Igualmente se satisface el requisito de necesidad jurídica, porque al tratarse de medidas de regulación del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con el artículo 356 de la CP. Las medidas son proporcionales a la gravedad de la emergencia porque, para garantizar la efectividad de derechos fundamentales, realiza ajustes meramente administrativos y los mismos son transitorios.

La obligación de seguir las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender no afecta la autonomía de las entidades territoriales, porque los recursos del SGP son exógenos y, por lo tanto, el Legislador tiene, en su regulación, amplio margen de apreciación.

Exequibilidad

Federación Nacional de Departamentos

A pesar de que el PAE se financia con recursos del SGP, cuando existen dificultades para

financiar el programa, las entidades territoriales utilizan recursos propios y provenientes del Sistema General de Regalías. Los recursos del SGP para el programa se distribuyen por el DNP entre las entidades territoriales, a partir del criterio de equidad, considerando el número de estudiantes escolarizados a su cargo, certificado por el DANE. Ahora bien, la asunción de las entidades territoriales del PAE constituía un desconocimiento del artículo 356 de la CP que exige que la descentralización de competencias se acompañe con la asignación de los recursos suficientes para su financiación.

El decreto legislativo no afecta la autonomía de las entidades territoriales ya que, aunque la Unidad Administrativa Especial Alimentos para Aprender expidió la Resolución 006 del 25 de marzo de 2020, mediante la cual precisó cómo se debe implementar este decreto legislativo, allí no se evidencia intromisión alguna en la autonomía territorial, porque son las entidades territoriales quienes continuarán contratando y ejecutando los recursos para el PAE.

Este decreto legislativo busca dar prevalencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes porque garantiza que estén disponibles los recursos suficientes para realizar los pagos a los contratistas y evita que el impago genere riesgo de suspensión en la prestación del servicio.

Exequibilidad

Asocapitales

La norma garantiza los derechos fundamentales de los menores y garantiza la continuidad en la prestación del servicio educativo, durante la emergencia. No existe afectación de la autonomía de las entidades territoriales y, por el contrario, constituye un mecanismo de coordinación con el nivel central para la prestación del servicio del PAE durante la crisis. El deber de seguir los lineamientos que imponga la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar responde a la necesidad de complementariedad y coordinación en la ejecución del PAE para garantizar su continuidad durante la crisis.

El decreto permite que el Estado garantice la alimentación de los menores para permitir su desarrollo físico, intelectual y psicológico y busca que en la situación actual, las ciudades capitales puedan cumplir adecuadamente sus responsabilidades en la materia, al permitir que el servicio educativo siga prestándose en condiciones de dignidad.

Exequibilidad

Universidad Libre – Bogotá

El decreto responde a la exigencia de conexidad externa, porque busca garantizar los recursos necesarios a los departamentos para la prestación del PAE durante la emergencia, respecto de los municipios no certificados. Se supera el juicio de finalidad, porque las medidas buscan que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, tengan acceso a alimentación durante el aislamiento. Igualmente responde al criterio de necesidad fáctica y jurídica, porque el aislamiento impone la adaptación de la prestación del servicio y porque la legislación impedía que la alimentación se proveyera en lugar diferente al establecimiento educativo. La autorización para que los departamentos tengan acceso a los recursos de

equidad y calidad del SGP también es necesaria, de acuerdo con la motivación del decreto porque, aunque el artículo 16 de la Ley 715 de 2001 asigna a los municipios la responsabilidad de administrar el PAE para municipios no certificados, el artículo 17.3 asigna los recursos de calidad a los municipios y el Decreto 1122 de 2011 no aclaró si allí se incluían o no a los municipios no certificados. Las medidas son proporcionales porque permiten la transferencia más eficiente de los recursos para el PAE, sin afectar derechos fundamentales.

Exequibilidad

Procurador General de la Nación

El decreto cumple todos los requisitos formales. El decreto busca permitir que el PAE se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, mientras dure la emergencia y habilitar a los departamentos recursos del criterio de equidad y calidad del SGP, para garantizar la continuidad del servicio público de educación a miles de niños, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación. Las medidas cumplen el requisito de conexidad externa, pues tienen relación con los hechos que dieron lugar a declarar la emergencia y pretende evitar que se afecten los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. El decreto responde al criterio de conexidad interna. En cuanto al juicio de exclusión de arbitrariedad y de intangibilidad, las normas no tienen por objeto limitar derechos fundamentales, ni restringen derechos intangibles. El decreto supera el juicio de no contradicción específica, ya que no genera desmejora en los derechos sociales y no existe vulneración de norma alguna de la Constitución. También se respeta el requisito de finalidad, porque las medidas buscan evitar la expansión de los efectos de la crisis, uno de los cuales, es que los estudiantes no han podido acudir a los establecimientos educativos y acceder allí al componente nutricional. El decreto está suficientemente motivado, porque se expusieron los efectos de la crisis frente al derecho a la educación y se explicó que era necesario prever mecanismos para proteger la permanencia en los centros educativos oficiales, prevenir la desnutrición y la deserción escolar y garantizar el acceso al sistema educativo en condiciones dignas. Se cumple el requisito de necesidad por la gravedad de los hechos, el Presidente no incurrió en un error manifiesto y valoró adecuadamente los hechos. También se cumple la incompatibilidad y subsidiariedad, ya que el decreto explicó por qué los recursos de calidad y equidad del SGP deben ser atribuidos a los departamentos durante la vigencia del estado de emergencia, para garantizar este derecho en municipios no certificados y el gobierno nacional indicó que los medios ordinarios son insuficientes para garantizarlo. La Ley 715 de 2001 es una ley orgánica, pero puede ser modificada por un decreto legislativo, durante un estado de excepción para garantizar la prevalencia de derechos que exige el artículo 44 de la Constitución. Aunque el artículo 1 del decreto bajo control tenía vigencia temporal, el Decreto Legislativo 533 de 2020, extendió los efectos de las medidas relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar hasta la culminación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud. El decreto también supera el juicio de proporcionalidad, porque no limita derechos fundamentales. Tampoco contiene normas discriminatorias.

Exequibilidad

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

18. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, en desarrollo del control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, (en adelante LEEE), y, 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un decreto legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

El control de un decreto legislativo derogado o subrogado

19. El Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020, que se encuentra sometido al presente control automático de constitucionalidad, fue subrogado integralmente por el Decreto Legislativo 533 del 9 de abril de 2020. En esencia, ambas normas tienen contenidos normativos idénticos, salvo en lo relativo a su vigencia: mientras el Decreto Legislativo 470 somete las normas a la duración del Estado de Emergencia económica, social y ecológica, esto es, treinta días desde el 17 de marzo de 2020, el Decreto Legislativo 533 de marzo de 2020 ata su vigencia a la declaratoria de Emergencia Sanitaria, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Entre otras razones, el Decreto Legislativo 533 se motiva en el hecho de que, mediante directiva del 9 de abril, el Ministerio de Educación Nacional extendió el período de aislamiento preventivo en los establecimientos educativos preescolar, básica y media hasta el 31 de mayo de 2020. Igualmente, indica que el Presidente de la República, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes del país, desde el 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril de 2020. Indica, por lo tanto, la prestación del servicio público de educación virtual se extenderá más allá de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica y, en dichas condiciones, se requiere garantizar el derecho fundamental a la educación, en su componente de alimentación, en modalidad para consumo en los hogares, durante todo el tiempo en el que se mantenga la declaratoria de emergencia sanitaria.

20. A pesar lo anterior, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que la derogatoria del decreto legislativo no afecta la competencia para realizar el control automático de su constitucionalidad, tal como lo ha precisado en anteriores ocasiones este mismo tribunal. En efecto, el control de constitucionalidad atribuido a esta Corte por el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución constituye una garantía institucional de la vigencia del Estado Social de Derecho, durante los estados de excepción, que hace inaplicable, respecto de los decretos legislativos, la regla de la justicia rogada propia de períodos de normalidad constitucional para, en su lugar, instaurar un control automático, integral, oficioso y definitivo frente a las normas expedidas en ejercicio de las facultades legislativas excepcionales, que se activan en cabeza del Presidente de la República, por la declaratoria del estado de excepción. Así, el control ejercido por este tribunal se integra a un diseño de ingeniería constitucional, como mecanismo institucional del Estado de Derecho que, dentro de la excepcionalidad, compensa los poderes legislativos que adquiere en dichas circunstancias el Presidente de la República y que pretende velar por el respeto de los derechos y libertades constitucionales, el sometimiento del poder público al principio de juridicidad y evitar la desnaturalización de las

instituciones constitucionales, en razón o con ocasión del estado de excepción. Es por esta razón que la técnica del control de constitucionalidad no se rige por las reglas ordinarias del contencioso constitucional y, por lo tanto, difiere de aquella aplicable a las competencias atribuidas en los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución, para resolver demandas contra leyes o contra decretos leyes, las que presuponen que las normas con fuerza y rango de ley, expedidas por el Congreso de la República o por el Presidente de la República, fueron adoptadas en contextos de normalidad constitucional e, incluso si fueron objeto de derogatoria, se encuentran surtiendo efectos al momento de proferir el fallo en cuanto a su constitucionalidad.

21. Por consiguiente, cuando se trata del control automático de decretos legislativos, existe la obligación de desarrollar oficiosamente el control de constitucionalidad, lo que le permite a este tribunal aprehender de oficio su conocimiento, en el caso de no haber sido remitidos por parte del Gobierno y, una vez la Corte Constitucional ha asumido la competencia al respecto, debe proferirse un fallo de fondo en cuanto a su constitucionalidad, en razón de la perpetuación de la competencia (perpetuatio jurisdictionis), sin que resulte trascendente examinar si la norma derogada produjo, produce o producirá efectos, ya que este tipo de análisis es propio de los controles rogados, pero no del control de normas legales expedidas por el Presidente, durante un estado de excepción. De aceptarse que la Corte carece competencia por la pérdida de vigencia del decreto legislativo o por el agotamiento de sus efectos, se afectaría el mecanismo institucional de equilibrio de poderes durante el estado de excepción y se incurriría en una forma de incompetencia negativa de la Corte Constitucional, que pondría en riesgo el Estado Constitucional de Derecho.

22. El control de constitucionalidad que desarrolla la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos se predica de su validez respecto de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE). El objeto directo de dicho control no se refiere a juzgar la existencia o la eficacia de dichas normas, sino a garantizar que, en ejercicio de los poderes legislativos excepcionales que se activan en cabeza del Presidente de la República al declarar el estado de excepción, no se desconozca el ordenamiento jurídico superior. Por lo tanto, el control de una norma con fuerza y rango de ley, expedida por el Presidente de la República durante los estados de excepción, que ya agotó sus efectos o que fue derogada y no genera consecuencias jurídicas al momento de juzgar su constitucionalidad, no carece de objeto porque (i) aunque los efectos ordinarios de las sentencias de inexequibilidad se producen hacia el futuro (ex nunc) y, por lo tanto, no se afecten las situaciones que se consolidaron durante la vigencia del decreto legislativo, existe la posibilidad de que la Corte ordene retrotraer los efectos que ya produjo un decreto legislativo inconstitucional (ex tunc), al considerar que dichos efectos pasados son insoportables, desde un punto de vista constitucional; (ii) en el caso de declaratorias de inexequibilidad de un decreto legislativo derogado, con efectos hacia el futuro o de declaratorias de exequibilidad condicionada, que materialmente declaran inexequibles ciertas interpretaciones posibles de la norma, no se trata de decisiones simbólicas o inanes, porque, por una parte, el inciso 2 del artículo 243 de la Constitución, dispone que “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por otra parte, dichas determinaciones constituyen un precedente jurisprudencial que deberá ser observado por

este mismo tribunal, al ejercer posteriores controles de constitucionalidad; por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, expedidos como desarrollo de dichos decretos legislativos (artículo 20 LEEE y artículos 136, 111.8, 151.14, 185 y 189 del CPACA); por el Congreso de la República, en el ejercicio de su potestad legislativa; e, incluso, por el mismo Presidente de la República, para la expedición futura de decretos leyes o decretos legislativos. (iii) Igualmente, lo decidido por la Corte Constitucional el control ejercido respecto de los decretos legislativos derogados debe ser considerado por el Congreso de la República para el ejercicio de sus facultades de control político (artículos 31, 39, 40 y 48 LEEE) y legislativas, respecto de las normas legales expedidas durante el estado de excepción (artículo 32, 41 y 49 LEEE). También, las sentencias respecto de decretos legislativos son insumos relevantes del control ejercido por el Ministerio Público (artículo 54 LEEE).

23. Por todo lo anterior, el control de constitucionalidad de un decreto legislativo derogado, incluso cuando fruto de éste se profieren decisiones de inexequibilidad no retroactiva o se condiciona la exequibilidad de determinadas normas, genera importantes efectos políticos y jurídicos preceptivos y prospectivos, que permiten concluir que no se trata de decisiones vacías de contenido y efectos. Por lo tanto, la Corte Constitucional desarrollará el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020.

F. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE ANÁLISIS

24. Mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-145 de 2020.

25. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expidieron el Decreto Legislativo 470 de 2020 “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio publico de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este decreto legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

26. Cuatro de las intervenciones recibidas en el presente asunto le solicitaron a esta Corte que declare exequible el decreto bajo control, por cuanto, a su juicio, formal y materialmente se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos. Asimismo, uno de los intervinientes le solicitó a la Corte que declare la inexequibilidad de los artículos 2 y 3 del Decreto objeto de revisión, al no cumplir el requisito de necesidad.

27. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo 470 de 2020 cumple los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional para su constitucionalidad?

28. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente método: Primero, se presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, se reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental. Tercero, se hará una exposición del contenido y alcance del Decreto Legislativo 470 objeto de análisis. Y, finalmente, se analizará si dicho Decreto y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos para su constitucionalidad.

G. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

29. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 470 de 2020, sometido a su consideración en esta oportunidad.

30. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

31. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

32. La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

33. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

34. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

35. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como "una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella". La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

36. Este tribunal ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales". En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "accidentes mayores tecnológicos".

37. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica; iii) desastres naturales; iv) la revaluación del peso frente al dólar; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

38. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente, (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

39. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

H. FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O AMBIENTAL

Consideraciones generales

40. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Constitución Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

41. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de juridicidad que, como lo ha indicado este tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

42. La jurisprudencia de este tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

43. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

44. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

45. El juicio de finalidad está previsto por el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

46. El juicio de conexidad material está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y, (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

47. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto, el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

48. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el decreto

legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

49. El juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intocable" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

50. El juicio de no contradicción específica tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

51. El juicio de incompatibilidad, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

52. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la

medida excepcional.

53. El juicio de proporcionalidad, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

54. El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

I. EL DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020: CONTENIDO Y ALCANCE

55. En primer lugar, es importante destacar que el Decreto Legislativo 417 de 2020 fue declarado exequible mediante la sentencia C-145 de 2020. Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte consideró que este Decreto (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad, fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

56. En desarrollo de la mencionada declaratoria de Estado de Emergencia, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 470 de 2020 “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este decreto legislativo es el objeto de control constitucional en la presente sentencia.

57. El Decreto Legislativo 470 de 2020 tiene por finalidades explícitas “contar con herramientas que permitan la protección del derecho fundamental de educación de niños, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación”. Así, en términos generales, este decreto legislativo busca contribuir a que el PAE pueda seguirse prestando ininterrumpidamente durante el estado de excepción. Con tal propósito, en sus cuatro artículos, este decreto legislativo instituye, en términos generales, las siguientes medidas, con vigencia durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada por el Decreto Legislativo 417 de 2020: (i) permite que el PAE pueda ser brindado para el consumo en las casas de los niños, niñas y adolescentes matriculados en establecimientos públicos del sector oficial; (ii) dispone el deber de observar los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, (en adelante,

UAEAPA); (iii) incluye a los departamentos dentro de los beneficiarios de la atribución del criterio de equidad, de la participación del sector educación, del Sistema General de Participaciones (en adelante, SGP) y (iv) incluye a los departamentos dentro de los destinatarios del giro del componente de calidad, de la participación del sector educación, del SGP.

J. TRAS ANALIZAR LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES, LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSIDERA QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 470 DE 2020 CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES, AUNQUE SE REQUIERE CONDICIONAR LA EXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 2º

58. Como ya se mencionó, la Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos tiene por objeto evaluar si tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

59. En este orden de ideas, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del Decreto Legislativo sub examine:

Requisito

Cumplimiento

Consideraciones de la Sala Plena

SI

NO

1. Suscripción por el Presidente de la República y sus ministros

X

El decreto legislativo se encuentra debidamente suscrito. La firma de la encargada del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible se soporta en el Decreto 443 del 20 de marzo de 2020, que concedió licencia por enfermedad al Ministro y la encargó de la cartera ministerial.

2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia

X

El estado de emergencia económica social y ecológica, fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por un período de treinta días. Por su parte, el Decreto Legislativo 470 de 2020 fue expedido el 24 de marzo del mismo año. Dicho decreto invocó la declaratoria del estado de excepción, como fundamento para su expedición, por lo que, en lo que concierne al control formal, fue expedido en desarrollo del estado de excepción. Igualmente, su expedición ocurrió dentro de la vigencia del estado de excepción, ya que éste finalizó el 16 de abril de 2020, mientras que el decreto bajo control se expidió el 24 de marzo del mismo año y fue publicado en el Diario Oficial 51.267 del 25 de marzo.

3. Existencia de motivación

X

El decreto bajo control expone treinta y cuatro considerandos, que formalmente motivan su expedición.

4. Determinó su ámbito territorial de aplicación

X

Aunque expresamente no existe determinación de su ámbito de aplicación, se cumple este requisito formal ya que, por una parte, la declaratoria del estado de excepción en el que la norma se funda, se predica de todo el territorio nacional y, por otra parte, tanto en su motivación, como en su contenido normativo, el decreto legislativo se dirige a todos los departamentos, distritos y municipios del país. Por lo tanto, se entiende cumplido este requisito formal.

60. En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo 470 de 2020 sí cumple los requisitos formales de constitucionalidad. Además, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Corte advierte (i) que este decreto legislativo fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional. En efecto, el día 25 de marzo fue enviado por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República a esta corporación para someterlo al control automático de constitucionalidad, justo al día hábil siguiente a su expedición. (ii) que no resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, por cuanto, tal como se expondrá más adelante, el Decreto Legislativo 470 no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

61. A continuación, se procederá a realizar la verificación y estudio de los requisitos materiales.

62. De conformidad con lo previsto en la sección II D de la presente sentencia, el estudio de

los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica debe ser llevado a partir de los siguientes juicios (ver supra, numerales 41 a 52): (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación.

63. Tal como se evidenció, el Decreto Legislativo objeto de estudio tiene como propósito permitir la vigencia del derecho fundamental a la educación, en su componente de alimentación, durante la vigencia del estado de emergencia. En este sentido, la Sala estudiará de manera conjunta la finalidad del mencionado Decreto, y cuando sea del caso, emprenderá valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el decreto enjuiciado. En este orden de ideas, se procederá, con el estudio de los requisitos materiales del Decreto Legislativo bajo control:

Juicio

Cumplimiento

SÍ

NO

Finalidad

X

Las medidas adoptadas en el decreto legislativo objeto del presente control se dirigen a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y a impedir la extensión de sus efectos. En efecto, considerando que las medidas de aislamiento permiten disminuir los riesgos de contaminación con el coronavirus SARS-CoV-2, para compaginar dicha estrategia, con la vigencia del derecho fundamental a la educación, el decreto pretende que durante el período de receso escolar, no se suspenda el componente de alimentación de este derecho fundamental y el PAE pueda ser prestado en el domicilio de los estudiantes. En lo que concierne a los municipios no certificados en educación, el decreto busca que el PAE pueda prestarse en condiciones de eficiencia, tanto en términos económicos, como temporales, a través de la asignación y giro de recursos a los departamentos, entes encargados de la administración del programa, respecto de los municipios no certificados. Igualmente, se pretende combatir la ineficacia en el programa y los sobrecostos, a través de la obligación de seguir las directrices de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender. Así, la finalidad del decreto es congruente con el estado de emergencia; se dirige a conjurar sus causas y a disminuir los efectos negativos que la situación provoca respecto del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes, de los establecimientos educativos del sector nacional, beneficiarios del PAE.

Conexidad material

X

El decreto legislativo es internamente conexo, es decir que guarda relación entre su parte motiva y las medidas adoptadas. Así, los motivos expuestos son congruentes con los tres artículos del decreto, tanto en lo relativo a permitir que el PAE pueda ser prestado en el domicilio de los estudiantes, como en lo que respecta a los ajustes al SGP, para incluir a los departamentos dentro de los beneficiarios de los recursos de equidad y calidad en la educación. De manera innecesaria, el decreto legislativo incluyó considerandos que no guardan ninguna relación con las medidas adoptadas, tales como las referencias a la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro y penitenciario y carcelario, así como a la modificación del procedimiento administrativo sancionatorio. Sin embargo, la inclusión de tales motivos excesivos e inconexos constituye un vicio de forma insustancial que, en razón del carácter instrumental de las formas, no genera vicio alguno de constitucionalidad del decreto legislativo controlado.

Igualmente, existe conexidad externa, porque el contenido del decreto legislativo guarda relación estrecha con el decreto que declara el estado de excepción por la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2, al tratarse de medidas concretas para paliar los efectos de la emergencia, en lo relativo al componente alimentario del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE, que no se encuentran asistiendo a clases presenciales, en razón de su suspensión. La suspensión de las clases presenciales es una medida que fue adoptada para proteger la salud pública, por la necesidad del distanciamiento requerido para disminuir el riesgo de contagio y que condujo a medidas de aislamiento preventivo que resultaban incompatibles con la continuación de las clases en los establecimientos educativos. Así, el decreto persigue que el aislamiento de los beneficiarios del PAE se desarrolle en condiciones adecuadas de nutrición. En estos términos, el decreto legislativo cumple el requisito de conexidad material.

Motivación suficiente

X

Teniendo en cuenta que el objeto ni el efecto del decreto legislativo consiste en la suspensión de derechos fundamentales, sino, por el contrario, adoptar medidas dirigidas a garantizar la eficacia del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes, la carga de motivación exigida es menor exigente.

En la parte motiva del decreto, se relata la génesis de la pandemia causada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, la declaratoria de emergencia sanitaria y del estado de excepción. Se indica que en el decreto que declaró el estado de excepción se anunció que mediante decretos legislativos sería necesario adoptar medidas para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos; se precisa que uno de los derechos de los niños es a la

educación y que éste no puede ser suspendido durante los estados de excepción. Se señala que el Ministerio de Educación ordenó ajustar el calendario académico y que, en estas condiciones, se requiere garantizar el componente de alimentación del derecho a la educación en este período. Pone de presente el número de beneficiarios del PAE y cuántos de ellos se encuentran en entidades territoriales no certificadas en educación por lo que, su administración corresponde a los departamentos.

Finalmente, indica que se requiere permitir que el PAE pueda ser consumido en los hogares y que, para garantizar la continuidad del programa, en lo que concierne a las entidades territoriales no certificadas, es necesario que los departamentos, encargados de contratar y operar el PAE para dichas entidades territoriales, sean incluidos dentro de los beneficiarios del criterio de equidad del SGP en educación y que a ellos se les transfieran los recursos de calidad en la educación.

En estos términos, el decreto se encuentra suficientemente motivado.

Ausencia de arbitrariedad

X

El decreto legislativo no afecta, suspende ni vulnera ningún derecho fundamental. Tampoco tiene por objeto, ni por efecto, interrumpir el funcionamiento normal de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado y no suprime, ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento de delitos. Por lo tanto, su contenido no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción.

Intangibilidad

X

El decreto legislativo bajo control no afecta ninguno de los derechos fundamentales señalados en los artículos 4 de la LEEE y 27, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los demás tratados en materia de derechos humanos, ratificados por Colombia. Por el contrario, el decreto legislativo pretende la efectividad de los derechos del niño a la educación, a la salud y a la alimentación equilibrada, así como la efectividad de la obligación de la familia, la sociedad y el Estado, de asistirlos y protegerlos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44 CP). Igualmente, el decreto legislativo examinado pretende la efectividad de los derechos de los adolescentes a la protección y a la formación integral (artículo 45 CP).

En estos términos, no se desconoce lo prescrito en los artículos 93 y 214.2 CP.

No contradicción específica

(continuación del juicio de no contradicción específica)

(continuación del juicio de no contradicción específica)

X

Del contenido del decreto legislativo bajo control, surgen dos dudas en cuanto a su compatibilidad material respecto de contenidos constitucional: por una parte, lo relativo a la modificación o suspensión de leyes orgánicas, mediante un decreto legislativo y, por otra parte, el respeto de la autonomía de las entidades territoriales en razón de la obligación de observar los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAEAPA):

(i) La reforma de una ley orgánica, mediante un decreto legislativo. Considera el Procurador General de la Nación que, aunque el decreto legislativo bajo control modifica una ley orgánica, ello no genera inconstitucionalidad. Al respecto, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las orgánicas son un tipo de ley que, en razón de su finalidad (sujetar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República), de las materias que regulan (Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y de las mayorías que requiere su aprobación en el Congreso de la República (mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara), gozan de un estatus superior dentro de la jerarquía legislativa y se convierten en parámetro de control de la validez de otras leyes. En razón del principio de equivalencia de las formas, la reforma de las leyes orgánicas requiere el cumplimiento de los mismos requisitos por parte del Congreso de la República. Ahora bien, aunque podría pensarse que la naturaleza orgánica de la Ley 715 de 2001, indicada en su título mismo, se deriva de su contenido, ya que distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288 de la Constitución), la sentencia C-617 de 2002 precisó que, en realidad, "no hay distribución de competencias de las entidades territoriales, que requiera la expedición de una ley orgánica, cuando la propia norma constitucional, en el artículo 356 es la que asigna estas competencias a los servicios de salud y educación, ya que el desarrollo legal, como lo dice el artículo constitucional, remite a una ley ordinaria", por lo que realizó un examen de la naturaleza de cada una de las medidas allí comprendidas. Sin embargo, esta posición jurisprudencial no fue posteriormente reiterada. En efecto, en la sentencia C-983 de 2005, la Corte juzgó el parágrafo 3º del artículo 9º de la Ley 715 de 2001 y concluyó, de manera general que, "Al ser este un asunto de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 y con lo establecido por el artículo 288 de la Constitución Nacional, es preciso que se lleve a cabo por medio de ley orgánica. Eso fue justamente lo que sucedió: La Ley 715 de 2001 es una ley orgánica". Igualmente, la sentencia C-985 de 2006 arribó a esta conclusión, al sostener que "la Ley 715 de 2001 es de naturaleza orgánica, a ella debe supeditarse el ejercicio de la actividad legislativa, pues así lo ordena directamente el artículo 151 superior. Específicamente, se trata de una ley orgánica de asignación de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, por lo cual cuando el Congreso expide leyes ordinarias, como lo es la naturaleza del proyecto de ley objetado, debe atenerse a lo

dispuesto en ella so pena de incurrir en inconstitucionalidad". Por su parte, la sentencia C-1042 de 2007 declaró exequible el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007, frente al cargo de desconocimiento de la Ley orgánica 715 de 2001 y, en dicha decisión, este tribunal no cuestionó su naturaleza orgánica. En igual sentido, la sentencia C-173 de 2009, declaró infundadas unas objeciones gubernamentales frente al cargo de desconocimiento de la Ley 715 de 2001. Por consiguiente, el reconocimiento de la naturaleza orgánica de dicha ley es, actualmente, pacífico en la jurisprudencia constitucional.

Ahora bien, coincide la Sala Plena con la vista fiscal en cuanto que no resulta inconstitucional que el Presidente de la República, durante un estado de excepción, modifique o suspenda leyes orgánicas, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la LEEE no limita las facultades del Presidente respecto del tipo de ley que suspende o modifica, ni impone requisitos adicionales cuando el objeto recaiga sobre una materia con reserva de ley orgánica. Una conclusión contraria desconocería que, salvo la supremacía constitucional, es la LEEE el instrumento normativo que limita en concreto las facultades presidenciales durante el estado de excepción y, por consiguiente, debe la jurisprudencia constitucional reconocer que no fue la intención del Legislador estatutario introducir tales limitaciones. La razón de ser que subyace en el carácter amplio del artículo 47 de la LEEE consiste en la necesidad de otorgar transitorias, pero suficientes facultades al Presidente de la República, para conjurar la crisis y evitar la multiplicación de sus efectos. Lo anterior no significa que cualquier modificación de leyes orgánicas sea admisible durante los estados de excepción ya que, en tratándose de un decreto legislativo, debe cumplir, entre otros, los requisitos de finalidad, necesidad y proporcionalidad, que exige la LEEE para la validez de estas normas extraordinarias. Por lo tanto, no encuentra vicio de inconstitucionalidad en el hecho de que el decreto legislativo bajo control hubiere modificado una ley de naturaleza orgánica.

(ii) La autonomía de las entidades territoriales, frente a la obligación de acatar las directrices de la UAEAPA. El inciso segundo del artículo 1º, al disponer que las entidades territoriales certificadas deberán observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAEAPA). Al respecto, será necesario determinar si tal obligación es compatible con la autonomía constitucional de las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos (artículos 1 y 287 CP)

Para juzgar la constitucionalidad de esta norma, es necesario considerar que dicha autonomía debe ejercerse dentro de las leyes de la República, en desarrollo del principio de unidad estatal (artículo 1º CP); igualmente, dicha autonomía puede ser limitada por el Legislador ordinario u extraordinario, siempre y cuando se trate de medidas razonables y proporcionadas.

Considera la Corte Constitucional que la obligación de observar los lineamientos de la UAEAPA sí afecta la autonomía de las entidades territoriales para contratar y ejecutar el PAE, pero esta afectación es razonable y proporcionada, en consideración de los siguientes elementos:

En la financiación del PAE, bajo el sistema de bolsa común, confluyen (i) recursos exógenos, (de la Nación, particularmente aquellos del SGP tanto de la participación en educación, como

de la participación propósito general; del Sistema General de Regalías (SGR) y recursos del Ministerio de educación); (ii) recursos endógenos, derivados del deber de las entidades territoriales de aportar para la financiación del PAE incluidos recursos aportados por los departamentos y (iii) recursos privados, de donaciones u aportes al programa.

Igualmente, debe considerarse que la obligación de seguir dichos lineamientos, por parte de una autoridad nacional, no se refiere exclusivamente al manejo de los recursos exógenos, sino de los recursos de la bolsa común. También, es relevante considerar que aunque las normas que rigen la actividad de la UAEAPA ya preveían que ésta definirá unas políticas en materia de la administración del PAE, no disponían el carácter obligatorio de las mismas. Igualmente, hay que tener en cuenta que la obligación de seguir sus lineamientos, que incluye el decreto legislativo bajo control, es temporal. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 311 CP, al municipio "como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley" los que, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, corresponden a ciertas actividades de servicio público de educación. A partir de estos elementos, la intensidad con la que debe juzgarse la afectación a la autonomía de las entidades territoriales es intermedia porque, se trata de limitar el ejercicio de una función propia de los municipios, que se presta tanto con fuentes exógenas, como endógenas. Dicho test se compondrá de dos elementos: el análisis de la finalidad y de la idoneidad del medio. No se realizará un examen de la proporcionalidad en sentido estricto ya que, de la norma en cuestión, no surge, a primera vista, una evidente desproporción que requiera ser examinada.

Juicio de razonabilidad y proporcionalidad:

(i) Finalidad: constata la Corte que la medida persigue que la prestación del PAE durante la emergencia económica, social y ecológica se realice para su consumo en casa, de manera adecuada, eficiente y eficaz. Se busca que el componente alimenticio del derecho fundamental a la educación no sea suspendido y, de esta manera, los estudiantes beneficiarios puedan conservar condiciones óptimas de alimentación, necesarias para su desarrollo físico y mental y evitar la deserción escolar. Estas metas consultan el fin constitucional de hacer efectivos y prevalentes los derechos fundamentales de los niños, niñas, así como los derechos de los adolescentes; también desarrollan mandatos del artículo 67 CP en cuanto al derecho a la educación, particularmente los deberes de "garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo". Igualmente, se desarrollan los principios de la función administrativa de eficiencia y eficacia, previstos en el artículo 209 CP, incluida la moralidad administrativa ya que, a través del respeto de dichos lineamientos, por parte de las entidades territoriales certificadas, que son las encargadas de contratar y ejecutar el PAE, es posible luchar contra la corrupción en el programa. Se trata, entonces, de propósitos constitucionalmente importantes.

(ii) En cuanto a la idoneidad del medio, constata la Corte que la obligación de respetar los lineamientos de la UAEAPA para la prestación adecuada del PAE para consumo en casa, durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica es una medida efectivamente conducente para alcanzar los fines constitucionalmente importantes que

fueron identificados porque, al tratarse de una obligación de orden legal, la inobservancia de los lineamientos afectaría la validez de los procesos de selección de contratistas para el PAE; de los contratos mismos y de los actos administrativos expedidos al respecto por parte de las entidades territoriales encargadas de contratar y ejecutar el PAE y comprometería la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos y de los contratistas, en cuanto se trata del manejo de dineros o recursos públicos. También, el desconocimiento de los lineamientos podría ser considerado dentro del examen de culpabilidad en eventuales detrimentos patrimoniales, examinados en juicios de responsabilidad fiscal.

Así las cosas, el inciso segundo del artículo 1º del decreto ley bajo control, no viola los artículos 1º y 287 de la Constitución, en lo relativo a la autonomía de las entidades territoriales.

Sin embargo, advierte la Corte que en cumplimiento de estas funciones, la UAEAPA deberá actuar guiado por los principios de concurrencia y coordinación que guían las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, en virtud del artículo 288 CP y, por lo tanto, debe propender por implementar prácticas y medidas de articulación en las que, en la adopción de dichos lineamientos obligatorios, se involucren a las entidades territoriales, en respeto de su autonomía constitucionalmente reconocida. Por otra parte, al tratarse de lineamientos generales de obligatorio cumplimiento, expedidos en el ejercicio de la función administrativa, se trata de actos administrativos que deben objeto de control inmediato de legalidad, en los términos del artículo 20 de la LEEE.

Incompatibilidad

X

(i) El decreto legislativo bajo control suspende el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, que dispone que el PAE limita su focalización a los establecimientos educativos del sector oficial, frente a lo cual, se argumenta que ello impedía que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en sus casas, puedan consumir la alimentación escolar en sus hogares, durante la suspensión de las clases presenciales. Igualmente (ii) se modifican transitoriamente el numeral 3 del artículo 16 y el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001. Para ello, el decreto legislativo argumenta que, aunque la contratación y ejecución del PAE de los municipios no certificados le corresponde al departamento, como entidad certificada en educación, las normas en cuestión impedían que el departamento tuviera acceso a los recursos de equidad (artículo 16.3 de la Ley 715) y de calidad en la educación (artículo 17 inciso 4 de Ley 715) y estos recursos son necesarios para que los departamentos, durante el estado de excepción, garanticen adecuadamente la prestación del PAE respecto de los beneficiarios que se encuentren en municipios no certificados. En razón de lo anterior, el decreto legislativo bajo control, cumple la carga argumentativa que surge del artículo 12 de la LEEE, relativo a la motivación de la incompatibilidad de las normas que suspende.

Necesidad

(continuación del juicio de necesidad)

(continuación del juicio de necesidad)

(continuación del juicio de necesidad)

X

En lo que respecta a la necesidad fáctica, encuentra la Corte Constitucional que el decreto legislativo responde en general a la situación en la que, por razón de las medidas sanitarias adoptadas para afrontar adecuadamente la pandemia, las clases presenciales fueron suspendidas y, de esta manera, los 6,9 millones de beneficiarios del PAE vieron súbitamente interrumpido el componente alimentario del derecho fundamental a la educación y, en estos términos, resultaba necesario adoptar medidas para garantizar la continuidad en la prestación del servicio para evitar afectaciones en la nutrición de los estudiantes, con consecuencias negativas inmediatas y futuras, en cuanto a las habilidades físicas y mentales para su desarrollo, gracias al proceso educativo, en condiciones de dignidad. Igualmente, era necesario garantizar que el servicio se prestara adecuadamente para los 3,7 millones de beneficiarios del PAE, que se encuentran en municipios no certificados en salud y que, por lo tanto, la contratación y ejecución del PAE corresponde a los departamentos.

Aunque la exposición de motivos del decreto legislativo sometido a control no indica explícitamente las razones que sustentarían la inclusión de la obligación de seguir las directrices de la UAEAPA, para la prestación del PAE en el domicilio de los estudiantes, lo que podría hacer dudar de la necesidad fáctica de esta medida, es un hecho notorio que el PAE ha sido objeto de actos de corrupción que no únicamente afectan el patrimonio público sino que, además, amenazan gravemente el derecho a la educación de sus beneficiarios. Igualmente, es una situación exenta de prueba que durante la emergencia, se han multiplicado los actos de corrupción en la contratación y ejecución de programas sociales por parte de algunas entidades territoriales, entre otras cosas, mediante contratación con sobrecostos. Así, las modificaciones en cuanto a la prestación del PAE, particularmente, en lo relativo a la manera como se realizará, pueden ser oportunidades para la corrupción que requieren ser mitigadas, entre otras razones, porque al no ser ejecutado en las instituciones de educación, donde concurren diversos actores, tales como personal administrativo, docente y estudiantes, que constituyen diferentes veedurías al respecto y, en su lugar, al permitir que los alimentos sean de consumo en el domicilio de los estudiantes, existen diversos riesgos en cuanto a la continuidad, calidad, transparencia y eficiencia económica del programa. Igualmente, se requiere que exista uniformidad en la prestación, en términos de cobertura, calidad, continuidad y eficiencia, independientemente del lugar donde se prestará. En estos términos, prever que una entidad especializada en el programa fijará unas directrices obligatorias respecto de la manera como el mismo debe ejecutarse transitoriamente, durante la emergencia, para que el PAE pueda ser prestado adecuadamente en el domicilio de los estudiantes, responde claramente al requisito de necesidad fáctica.

Ahora bien, la modificación introducida por el artículo 2º del decreto legislativo al artículo 16 de la Ley 715 de 2001, podría dar lugar a dos interpretaciones, una de las cuales conduciría a su inexequibilidad, por carecer de necesidad fáctica.

En efecto, la Ley 715 de 2001, que fue objeto de una modificación temporal por este decreto legislativo, concibió la participación para la prestación del servicio público de educación como una transferencia en favor de las entidades territoriales. Para ello, en el artículo 15, dicha ley previó lo relativo al destino (financiar el servicio educativo) que deberían tener los recursos transferidos. Igualmente, considerando que, como todos los recursos económicos, los recursos del SGP son escasos, el artículo 16 dispuso unas reglas para determinar la repartición entre las distintas entidades territoriales (municipios y distritos), a partir de tres criterios: (i) transferencia destinada a financiar la educación de la población atendida; (ii) transferencia destinada a ampliar la cobertura, en cuanto ello sea posible, bajo el título de población por atender y, (iii) bajo el criterio de equidad, previó que "A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE". Es de los recursos repartidos o atribuidos entre los municipios o los distritos, a título del criterio de equidad, que se financia una parte del PAE que proviene del SGP, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1176 de 2007 y que se calcula por el número de estudiantes matriculados y el índice de necesidades básicas insatisfechas en dicho municipio o distrito.

Antes de la reforma introducida por el artículo 2º del decreto legislativo bajo control, los departamentos no eran tenidos en cuenta directamente para la asignación de la participación para educación, del SGP, en lo relativo al criterio de equidad, salvo, como lo sostiene el Gobierno Nacional en respuesta al requerimiento del Magistrado Ponente, en lo que respecta a las zonas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, porque, aunque los departamentos ya tenían la función de contratar el PAE de los municipios no certificados, el SGP asignaba los recursos de equidad, a partir de la consideración de dichos municipios y por ello, desde su versión original, el artículo 16 de la Ley 715 de 2001 disponía que, los municipios no certificados serían tenidos en cuenta para atribuirles recursos para educación, por el criterio de equidad, pero "En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento", norma que fue declarada exequible, de manera condicionada, mediante la sentencia C-617/02, en el entendido de "que el departamento, al adoptar las decisiones correspondientes, respecto de los municipios no certificados, oirá previamente los conceptos de estas autoridades y motivará el acto correspondiente"'.

Así las cosas, al incluir temporalmente a los departamentos dentro de los beneficiarios de la asignación de recursos por el criterio de equidad, como lo hizo el artículo 2º del decreto legislativo bajo control, la norma podría ser interpretada como una doble asignación en lo que concierne a los municipios no certificados: (i) una a título directo a los Departamentos, con destino a financiar el PAE de los municipios no certificados y por otra parte, (ii) una asignación a los municipios no certificados, con el mismo fin, pero que no pueden administrar y, por lo tanto, debe ser administrada por los departamentos.

Uno de los considerandos del decreto legislativo reconoce implícitamente la diferencia entre la asignación de los recursos (artículo 16) y la transferencia de estos (artículo 17), al exponer

que “se hace necesario distribuir y girar también a los departamentos, recursos del criterio de Equidad y Calidad que corresponden a los municipios no certificados de su jurisdicción” (negrillas no originales).

En este sentido, le asistiría razón al interviniente de la Universidad del Rosario, al poner de presente que, sin que el decreto legislativo hubiere explicado que la prestación del PAE en el domicilio de los estudiantes significaría un aumento en el número de beneficiarios y, por lo tanto, una mayor necesidad de recursos, la reforma al artículo 16 significaría que los recursos por equidad se atribuyen a los municipios, los distritos y a los departamentos, a pesar de que, antes de la reforma, los departamentos ya administraban los recursos asignados a los municipios no certificados, como clara y expresamente lo indica la parte introductoria de la norma, revisada en sentencia C-617/02.

Esta interpretación según la cual la modificación al artículo 16 de la Ley 715 de 2001, genera un aumento en los recursos destinados a la educación por el criterio de equidad, por el efecto de su duplicación, al ser asignados, por el mismo concepto, tanto a los municipios no certificados, como a los departamentos, pero en razón de los mismos, sería inconstitucional, al carecer de necesidad fáctica, porque el decreto no justificó, de manera alguna, las razones que sustentarían la ampliación o acrecentamiento de recursos.

Ahora bien, toda la motivación del decreto legislativo va encaminada a demostrar que la necesidad que se requiere satisfacer no consiste en el aumento de recursos (artículo 16 de la Ley 715 de 2001), sino en que los recursos asignados para educación para los municipios no certificados, sean transferidos directamente a los departamentos, para que sean éstos quienes puedan, de manera eficiente, hacer uso de ellos para prestar el servicio de PAE durante la emergencia, como entidades territoriales certificadas en educación.

En otras palabras, la necesidad fáctica no consistía en modificar la regla de reparto, distribución o asignación de los recursos del SGP, prevista en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, sino en modificar la manera operativa como dichos recursos se transfieren, la que se encuentra prevista en el artículo 17 de la misma Ley 715 de 2001. Esta conclusión se confirma porque frente a la pregunta del Magistrado Ponente al Gobierno Nacional, respecto de la necesidad de la reforma del artículo 16, a pesar de que la misma ya disponía que los recursos de los municipios no certificados son administrados por los departamentos, la respuesta del Gobierno consistió en afirmar que, a pesar de ello, el artículo 17 de la misma ley no disponía lo mismo, razón por la cual era necesario modificar el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, con fin de distribuir a los departamentos los recursos del criterio de “equidad”. Igualmente, en su respuesta afirmó que el artículo 16.3 de dicha ley, antes de la modificación, no permitía que los departamentos administraran directamente los recursos del criterio de “equidad”, afirmación que carece de sustento en el tenor literal de la parte introductoria de la norma, revisada en sentencia C-617/02.

En suma, antes de la reforma introducida por el decreto ley bajo control, los recursos atribuidos a los municipios no certificados eran administrados por los departamentos (artículo 16 de la Ley 715 de 2001), pero no les eran transferidos de manera completa a ellos porque, aunque el artículo 17, denominado “Transferencia de los recursos” disponía que “Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los

corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento", tal transferencia no era completa, porque, a continuación disponía que "Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza".

En tales condiciones, para que el departamento pudiera administrar el PAE, respecto de dichos municipios, se requería que entre estas entidades territoriales se celebrara un convenio interadministrativo, que permitiera la transferencia de los recursos al departamento, como lo reconoce en sus respuestas el Gobierno Nacional. La necesidad del convenio y de la transferencia de los recursos del municipio al departamento, en las actuales condiciones, podía constituirse en un obstáculo a la eficiencia y eficacia en la prestación del PAE para los municipios no certificados, durante la emergencia económica, social y ecológica.

En estos términos, se encuentra demostrada la necesidad fáctica de reformar el artículo 17 de la Ley 715 de 2001 (artículo 3º del decreto bajo control). Por el contrario, en lo que respecta al artículo 2º del decreto en cuestión, si se interpreta que la modificación realizada al artículo 16 de la Ley 715 de 2001 permite el aumento de los recursos, por su duplicación, dicha norma carecería de necesidad fáctica y sería inconstitucional. Sin embargo, esta norma permite otra interpretación, según la cual se trata de una reiteración del hecho de que los departamentos administran los recursos asignados a los municipios no certificados y, salvo a las zonas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, los departamentos no son destinatarios de atribución de recursos de educación por el criterio de equidad. Por lo tanto, en aras de la conservación del derecho y, de manera concordante con la motivación del decreto legislativo, se hace imperioso condicionar la exequibilidad del artículo 2º del decreto legislativo bajo control, a que se entienda que, en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento y, por lo tanto, esta norma no permite un aumento de las asignaciones de educación, a partir del criterio de equidad.

En cuanto a la necesidad jurídica o subsidiariedad, constata la Corte que en la adopción del artículo 1º del decreto legislativo, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto de apreciación, teniendo en cuenta que para la suspensión de la limitante de prestación del PAE en los establecimientos educativos, no existía otra posibilidad que la adopción temporal de una norma de rango legal. Igualmente, la previsión del deber de respetar los lineamientos de la UAEAPA exigía su inclusión en una norma con fuerza de ley, al imponer obligaciones predicables de las entidades territoriales las que, frente a la Nación, no se encuentran en una relación de subordinación jurídica y es la ley la que media la esencia de dichas relaciones.

En lo que respecta al artículo 2º del decreto legislativo, al tratarse de una modificación de una norma de rango legal (artículo 16 de la Ley 715 de 2001), el Presidente no disponía de instrumentos administrativos ordinarios que lo hubieran permitido. En cuanto al artículo 3º, que modificó las reglas de transferencias de los recursos del SGP, encuentra la Corte Constitucional que la reforma introducida consulta el criterio de necesidad jurídica, considerando que sí se requería simplificar el manejo operativo de los recursos de calidad para evitar así que, una vez girados a los municipios no certificados, fueran objeto de una nueva transferencia hacia los departamentos, para poder ser ejecutados, en lo que concierne

al PAE. Así las cosas, el Presidente no incurrió en un error manifiesto de apreciación al respecto. Sin embargo, advierte la Corte que tal como quedó redactada la norma, luego de la modificación introducida, ésta puede prestarse para indebidas interpretaciones. En efecto, la norma dispone que "Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza". Si se interpreta que la referencia a los municipios se refiere tanto a los certificados, como a los no certificados, se generaría una contradicción, porque los recursos de calidad de los municipios no certificados deberían ser girados, al tiempo, tanto a dichas entidades, como a su departamento, lo que supondría una eventual duplicación de transferencia por el mismo concepto y con el mismo objeto, lo que, como quedó evidenciado, sería inconstitucional, por carecer de demostrada necesidad fáctica.

Si esto es así, se confirmaría la hipótesis según la cual la norma permitiría una doble transferencia, a los municipios no certificados y a los departamentos, con destino a los municipios no certificados, por el mismo concepto, lo que sería inconstitucional a la luz del principio de igualdad que también guía el trato de las entidades territoriales y que, aunque permite el trato diferente, no igualitario, exigiría que la transferencia adicional de recursos no tuviera por destino la misma necesidad que ya se encuentra prevista a título de otra participación.

Así las cosas, como consecuencia del condicionamiento al que se someterá la exequibilidad del artículo 2º del decreto bajo control, la interpretación constitucional del artículo 3º del mismo decreto implica entender que cuando dicha norma se refiere a los municipios, se trata de los certificados. Aunque la transferencia directa de los recursos de calidad a los municipios certificados ya se encuentra prevista en el inciso segundo de la misma norma, al disponer que "Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación" y dentro de dichos recursos ya se encuentran los de calidad, esta interpretación permite que también, respecto de ellos, se predique la prohibición según la cual los recursos de calidad "no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza".

En suma, la reforma introducida permitirá que los recursos de la participación en educación, asignados a los municipios no certificados, sean girados directamente a los departamentos, incluidos los recursos de calidad en la educación, durante la vigencia de la emergencia económica social y ecológica, para que, entre otras labores, el departamento administre, en condiciones adecuadas de eficacia y eficiencia el PAE, respecto de estas entidades territoriales.

Proporcionalidad

X

Las medidas previstas en el artículo 1º y 3º del decreto legislativo bajo control resultan proporcionadas respecto de la gravedad de los efectos que la situación plantea frente a la eficacia del derecho a la educación de los niñas, niñas y adolescentes, en su componente de alimentación. Para arribar a tal conclusión, no resulta necesario desarrollar un juicio de

proporcionalidad, ya que no existen afectaciones o limitaciones a derechos, que requieran ser examinadas, de acuerdo con el artículo 13 de la LEEE. Igualmente, la razonabilidad y proporcionalidad del deber introducido de seguir los lineamientos de la UAEAPA fue juzgada en el examen de la ausencia de contradicción específica y no se encontró reparo alguno al respecto, pero se recordó el deber constitucional de coordinación, cuando se trate de competencias concurrentes entre los distintos niveles de la organización territorial, en los términos del artículo 288 CP.

No discriminación

X

Los artículos 1º y 3º del decreto legislativo bajo control no desconocen la prohibición de discriminación; no imponen un tratamiento diferente fundando en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Tampoco se recurre a criterios sospechosos de discriminación negativa y, por el contrario, se trata de medidas adoptadas en pro de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para evitar que sus derechos, particularmente el derecho a la educación resulte afectado por la situación actual.

64. El artículo 4º del decreto legislativo bajo control es una típica norma de vigencia que dispone que el mismo regirá a partir de su publicación. De esta norma no surge vicio alguno en cuanto a su constitucionalidad.

65. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio publico de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" sí cumple los requisitos formales y materiales. Sin embargo, condicionará la exequibilidad del artículo 2º del decreto legislativo bajo control, en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, pero la reforma no entraña la autorización para aumentar la asignación de educación, por el criterio de equidad y conceder sumas adicionales para los departamentos, diferentes de las atribuidas a los municipios no certificados, salvo en el caso de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

La no integración de la unidad normativa

66. Aunque en la presente decisión se condicionará la exequibilidad del artículo 2º del Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020, cuyo contenido normativo corresponde parcialmente con el artículo 2º del Decreto Legislativo 533 del 9 de abril de 2020, considera la Sala Plena de la Corte Constitucional que no procede hacer uso de la facultad otorgada a este tribunal por el inciso 3 del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, según el cual, "La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara

inconstitucionales", la facultad de integrar la unidad normativa cuando se declaran normas inexequibles, lo que comprende la exequibilidad condicionada, al tratarse de una decisión que excluye del ordenamiento ciertas interpretaciones de las mismas, se encuentra prevista para los controles rogados, tal como lo indica claramente su tenor literal. Adicionalmente a ello, en lo que concierne al control automático, integral y definitivo, cuando el decreto legislativo se encuentra reproducido en otra norma de igual naturaleza, las decisiones de inexequibilidad o de exequibilidad condicionada no resultan inocuas, considerando que la otra norma será igualmente objeto del control automático de constitucionalidad por parte de este tribunal, sin posibilidad de elusión. En el correspondiente control de constitucionalidad, se desarrollarán todas las etapas procesales, se garantizará la posibilidad de intervención ciudadana y se considerará el concepto fiscal.

67. Ahora bien, aclara la Corte Constitucional que lo decidido en la presente sentencia respecto del Decreto Legislativo 470 de 2020, no genera efectos de cosa juzgada frente al control del Decreto Legislativo 533 de 2020, porque, aunque pueda existir coincidencia literal en cuanto a los contenidos normativos juzgados y respecto del parámetro de control, cada decreto legislativo tiene identidad causal propia, que radica en las circunstancias en las que fue expedido y en los motivos en los que se fundó. Ello implica que, a diferencia de lo que ocurre en el control rogado en el que la cosa juzgada se constituye por la identidad de dos elementos, norma juzgada y parámetro de control, la cosa juzgada del control realizado respecto de decretos legislativos involucra un elemento adicional, que consiste en la causa de la norma. Por lo tanto, en el control de decretos legislativos las decisiones que se profieran no inhiben la competencia de la Corte Constitucional para desarrollar integralmente el control automático, por no existir la triple identidad que conformaría la cosa juzgada y, por lo tanto, por tratarse de un asunto diferente al previamente juzgado. Por lo tanto, es perfectamente posible que se profieran decisiones distintas respecto de contenidos normativos idénticos, en razón de las particularidades causales de cada decreto legislativo.

68. Sin embargo, lo decidido en el presente asunto constituye un precedente relevante que deberá ser considerado en el control del Decreto Legislativo 533 de 2020. De esta manera, se precisa que la cosa juzgada constitucional es un fenómeno que se predica de la competencia de este tribunal para proferir una decisión, mientras que la existencia de precedentes no enerva la competencia, pero sí es un instrumento metodológico para la realización del control y para la fundamentación de las decisiones. En otros términos, la presente decisión no impide que se desarrolle el control del Decreto Legislativo 533 de 2020, aunque determinará la manera como se ejecutará dicho control.

K. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

69. La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

70. De manera preliminar, este tribunal determinó que, a pesar de que la norma bajo control fue subrogada integralmente por el Decreto Legislativo 533 del 9 de abril de 2020 y, por lo

tanto, se encuentra actualmente derogada y sin surtir efectos propios, esta situación no inhibe la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control automático e integral, pues este es un control excepcional que garantiza la supremacía constitucional durante los estados de excepción, lo que exige que no existan normas con rango de ley, expedidas por el Presidente de la República, que no sean objeto de control de constitucionalidad. Resaltó que respecto del Decreto Legislativo 533 de 2020 se surte actualmente un control automático e integral y, por lo tanto, no se justifica realizar la integración de la unidad normativa al respecto.

71. Respecto de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020, encontró la Corte que el mismo cumplió todos los requisitos formales para su validez: fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial de aplicación.

72. En lo que concierne a los requisitos materiales, encontró este tribunal que el decreto legislativo cumple el requisito de finalidad, al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos; existe conexidad material tanto interna, como externa; se encuentra suficientemente motivado; no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles y su contenido no contradice ninguna norma constitucional. A este respecto, la obligación temporal de seguir los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos Para Aprender (UAEAPA) no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos propios, porque se trata de una medida razonable y proporcionada. Sin embargo, advirtió la Corte que, en el ejercicio de esta función y en cumplimiento del artículo 288 de la Constitución, la UAEAPA deberá implementar mecanismos de coordinación con las entidades territoriales, al ser la educación, una competencia concurrente. También, recordó que los lineamientos obligatorios que, en desarrollo de este decreto legislativo expida la Unidad, deberán ser objeto del control inmediato de legalidad, en virtud del artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Igualmente, concluyó la Corte que no es inconstitucional que un decreto legislativo modifique o suspenda temporalmente una Ley orgánica, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), no impone tal limitación respecto de las facultades legislativas extraordinarias del Presidente. Por otra parte, concluyó la Corte que el decreto motiva adecuadamente la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente.

73. Respecto del juicio de necesidad, encontró este tribunal que el decreto cumple con el componente fáctico del mismo, al evidenciarse que busca paliar los efectos que el aislamiento preventivo obligatorio ha tenido respecto del componente alimenticio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Ahora bien, concluyó que la modificación al artículo 16 de la Ley 715 de 2001, introducida por el artículo 2º del decreto legislativo bajo control, podía dar lugar a dos interpretaciones: una, según la cual, al incluir a los departamentos como beneficiarios de la atribución de recursos de educación del Sistema General de Participaciones, por el criterio de equidad para financiar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de los municipios no certificados, se generaría una doble

asignación por la misma causa y con el mismo objeto, teniendo en cuenta que dichos municipios también serían considerados para la asignación. Para la Corte, tal interpretación sería inconstitucional, teniendo en cuenta que el aumento de recursos no se encuentra explicado ni motivado en el decreto legislativo bajo control. Encontró que la norma permitía una interpretación diferente, conforme a la Constitución, según la cual la modificación introducida al artículo 16 de la Ley 715 de 2001 no tiene por efecto duplicar la asignación de recursos por el criterio de equidad, tanto para los municipios certificados y no certificados, como para los departamentos, sino que, como lo indica expresamente el mismo artículo 16, los recursos atribuidos a los municipios no certificados son administrados por el departamento. En este sentido, condicionó la exequibilidad del artículo 2º del decreto legislativo bajo control, en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento, pero la reforma no entraña la autorización para aumentar la asignación de educación, por el criterio de equidad y conceder sumas adicionales para los departamentos, diferentes de las atribuidas a los municipios no certificados, salvo en el caso de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. En cuanto al examen de necesidad jurídica o subsidiariedad, esta Corte identificó que el decreto legislativo cumple esta exigencia que se deriva del carácter excepcional de las facultades legislativas reconocidas al Presidente de la República durante los estados de excepción.

74. En lo que respecta al artículo 3º del decreto ley bajo control de constitucionalidad, concluyó la Corte que sí era necesario permitir que, durante la vigencia de la emergencia económica, social y ecológica, se transfirieran los recursos de calidad en la educación directamente a los departamentos, para obviar así la necesidad de celebrar convenios entre los municipios no certificados y los departamentos para que éstos contrataran el PAE. Por lo tanto, la transferencia directa es una medida que consulta los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución. Sin embargo, advirtió la Corte que la norma no conlleva una autorización para realizar una doble transferencia por el mismo título y con idéntico objetivo, y, por lo tanto, la expresión "municipios", allí prevista, se refiere a los municipios certificados en educación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", con excepción del artículo 2º, que se declara EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA en el entendido de que en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

– con salvamento de voto –

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General