

Página de

Sentencia C-199/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA EJECUCION DE PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR Y PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Exequibilidad

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

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

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

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

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.

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 instituciones que, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, pretenden responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado solo con el ejercicio de sus competencias ordinarias (...)

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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. Asimismo, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido solo 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.

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 juicio 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, sobre todo 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 –que suele identificarse mediante el principio de proporcionalidad- y libertades fundamentales, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) 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 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; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; los derechos a contraer matrimonio y a la protección de la familia; el derecho 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. La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución Política.

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, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; en este sentido, 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 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 deriva 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. Asimismo, 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. La Corte advierte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando sea pertinente, 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.

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR-Lineamientos técnicos y administrativos

DECRETOS LEGISLATIVOS-Requisitos formales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL O ECOLOGICA-Reiteración de jurisprudencia

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA GARANTIZAR LA EJECUCION DE PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR Y PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Contenido y alcance

Expediente: RE-268

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en especial las que le confieren el artículo 215 y el numeral 7 del artículo 241, y de los requisitos y trámites establecidos en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 417 de 2020, mediante el cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

2. Mediante comunicación de abril 13 de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 533 del 9 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, expedido “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 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’”.

3. Mediante comunicación de abril 17 de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional envió el expediente digital de la referencia al despacho del suscrito

magistrado, de acuerdo con el reparto efectuado por la Sala Plena en su sesión del 16 de abril de 2020.

4. Por medio del auto de abril 22 de 2020, el magistrado sustanciador avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020 y ordenó la práctica de pruebas. Asimismo, ofició a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que allegara, “los reglamentos que hubiere expedido el Gobierno Nacional, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y de la Protección Social y la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, orientados a ejecutar los Decretos Legislativos 470 de marzo 24 de 2020 (en relación con este, aquellos que se encuentren vigentes) y 533 de abril 9 de 2020, al igual que sus memorias justificativas y estudios de impacto normativo, de existir” y diera respuesta a un cuestionario relativo a los fundamentos y alcance del decreto en cita.

5. En respuesta al requerimiento de que trata el numeral anterior, mediante comunicación de abril 29 de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional envió al Despacho del magistrado sustanciador el “Oficio recibido el 28 de abril de 2020, suscrito por la doctora CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República [...]”.

6. Por medio del auto del 6 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador requirió a la Secretaría General de la Corte Constitucional para que continuara con el trámite y diera cumplimiento a los numerales segundo y cuarto a sexto del auto de abril 22 de 2020, que ordenaron: (i) comunicar el inicio del proceso de constitucionalidad al Presidente de la República y a los ministros del Interior, de Educación, de Salud, de Hacienda y Crédito Público; (ii) convocar a las siguientes autoridades, entidades e instituciones, para que, durante el término de fijación en lista, se pronunciaran acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020: Federación Nacional de Departamentos, Federación Colombiana de Municipios, Alcaldía de Medellín, Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía de Cali, Gobernación de Antioquia, Gobernación de Cundinamarca, Gobernación de Norte de Santander, Gobernación de Huila y Gobernación de Atlántico; Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y de la Protección Social, Departamento Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF; Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y a

las facultades de Derecho de las universidades Nacional de Colombia sede Bogotá, Andes, Externado de Colombia, de Antioquia, EAFIT, Javeriana de Cali, del Norte e Industrial de Santander – UIS y (iii) fijar en lista el proceso de la referencia y, vencido este, se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de que trata el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991.

7. El término de fijación en lista transcurrió entre los días 8 y 14 de mayo 2020 y el del traslado al Procurador General de la Nación entre los días 18 de mayo y 1 de junio de 2020. En esta última fecha, el Procurador General de la Nación envió su concepto en relación con el expediente de la referencia.

8. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide el proceso de revisión de la referencia.

1. 1. Decreto legislativo objeto de revisión

9. El siguiente es el texto del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para garantizarla ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.282 de abril 11 de 2020:

“DECRETO LEGISLATIVO 533 DE 2020

(abril 9)

Por el cual se adoptan medidas para garantizarla ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco 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 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 dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

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 transmisión, 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- 9 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo Coronavirus COVID- 9, 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 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 garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, 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 el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001 señala que “Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza”, norma que sólo permite el giro de estos recursos a los municipios.

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.

Que con base en lo anterior, se expidió el Decreto 470 del 24 de marzo 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”.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020, muertes y 3 casos confirmados en Colombia

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), Antioquia (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 pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 7 de abril de 2020 50 muertes y 1.780 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (861), Cundinamarca (60), Antioquia (209), Valle del Cauca (250), Bolívar (63), Atlántico (63), Magdalena (14), Cesar (17), Norte de Santander (26), Santander (14), Cauca (14), Caldas (16), Risaralda (44), Quindío (34), Huila (34), Tolima (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (7), Boyacá (13), Córdoba (7), Sucre (1) y La Guajira (1).

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 según la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reporte de fecha 7 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,282,931 casos, 72,774 fallecidos y 211 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que debido al aumento de casos de contagio y muertes del Coronavirus COVID-19 en el país, reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social, la señora ministra de Educación Nacional, mediante Directiva 09 del 7 de abril de 2020, extendió hasta el 31 de mayo de 2020, el periodo de aislamiento preventivo en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media.

Que el señor presidente de la República, mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que con el objetivo de seguir contribuyendo a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, en pro de la salud pública y el bienestar general de las niñas, niños, jóvenes y la población más vulnerable, resulta necesario adoptar medidas que garanticen el derecho a la educación en su componente de alimentación, mientras estos dan continuidad de las jornadas de trabajo académico en casa, a partir del 20 de abril y hasta cuando se determine, durante la emergencia sanitaria, según Directiva 09 del 7 de abril de 2020 del Ministerio de Educación Nacional.

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, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

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. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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 del 16 de abril de 2020.

Publíquese y cúmplase

Dado en Bogotá D. C., a los 9 días del mes de abril de 2020.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR, ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES, CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL 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 HOMES TRUJILLO GARCÍA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, RODOLFO ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, FERNANDO RUIZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO, ANGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

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, MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO

LA MINISTRA DE TRANSPORTE, ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

LA MINISTRA [sic] CULTURA, CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE, ERNESTO LUCENA BARRERO”.

2. Intervenciones

10. Durante el término de fijación en lista, intervinieron las autoridades y entidades que seguidamente se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto del Procurador General de la Nación. El sentido de las intervenciones fue el siguiente:

Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020

Exequibilidad

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Ningún interviniente solicitó la declaratoria de inexecuibilidad del decreto legislativo o de alguna de sus disposiciones

Departamento Nacional de Planeación

Alcaldía de Santiago de Cali

Gobernación de Cundinamarca

Gobernación de Antioquia

Alcaldía Mayor de Bogotá

Contraloría General de la República

Federación Nacional de Departamentos

Michelle Salazar Cerquera (solicita, además, la exequibilidad condicionada del artículo 1)

Procurador General de la Nación

11. Las autoridades y entidades intervinientes y el Procurador General de la Nación consideran que el decreto sub examine satisface las exigencias formales y materiales que deben cumplir los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, solicitan que se declare exequible.

12. La secretaria jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia afirmó que el Decreto 533 de 2020 contribuye a la efectividad de las medidas de aislamiento preventivo y evita que se afecte el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar –en adelante, PAE–. En particular, explicó que era necesario modificar el marco legal de este programa para: (i) garantizar que el complemento alimentario que, de manera ordinaria, se entrega en los establecimientos educativos, pueda suministrarse en los hogares de los menores y (ii) permitir que los recursos de “los criterios de equidad y calidad” se giren directamente a los departamentos, para que puedan “apalancar” el PAE y disponer de estos recursos “sin dilaciones ni procesos engorrosos”. Asimismo, advirtió que la obligación prevista en el artículo 1, según la cual las entidades territoriales deben atender las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, es compatible con la autonomía de aquellas ya que el programa se financia con rentas exógenas y, por tanto, el margen de intervención del legislador es amplio.

13. La directora del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali señaló que este decreto garantizaba el derecho fundamental a la educación porque facilitaba que “los estudiantes accedan al complemento nutricional mientras persistan las condiciones actuales de confinamiento”, lo cual “permite mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, y a disminuir la deserción escolar”. Además, destacó que era necesaria su expedición, ya que con el ordenamiento jurídico vigente resultaba imposible que las entidades territoriales garantizaran el complemento nutricional del PAE, por cuanto el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 previó que dicho complemento se entregara en los establecimientos educativos y, en

razón al actual estado de emergencia, los estudiantes “continúan con sus procesos formativos a través [sic] de la virtualidad”.

14. El secretario jurídico del departamento de Cundinamarca resaltó que las medidas del Decreto 533 de 2020 buscan evitar la extensión de los efectos de la pandemia, al permitir que las entidades territoriales cuenten con “recursos mediante mecanismos de flexibilización y subsidio porcentual del Estado [...] para garantizar la continuidad del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes durante el receso estudiantil” y “guardan proporción con la gravedad de los hechos, pues plantean mecanismos extraordinarios para continuar garantizando el derecho fundamental a la educación de los estudiantes de instituciones oficiales, las cuales en todo caso están limitadas a la Emergencia Sanitaria”.

15. En su intervención, la Gobernación de Antioquia señaló lo siguiente: “una vez estudiado y analizado el Decreto Legislativo 533 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, no se encuentran observaciones para hacerle al mismo”.

17. La contralora delegada para el sector educación de la Contraloría General de la República afirmó que el Decreto 533 de 2020 busca garantizar condiciones de vida que permitan a los menores evitar el contagio, al continuar con su educación de forma virtual, desde sus casas. En particular, resaltó:

“es de público conocimiento la pobreza que existe en nuestro país, por tanto es viable que el Gobierno Nacional expidiera este decreto, para garantizar la alimentación de los menores en su hogar mientras están en aislamiento preventivo [...] Véase que muchos de los padres o cuidadores de estos niños, niñas y adolescentes, en estos momentos no cuentan con recursos para proveer la alimentación de estos, debido a que las labores de gran parte de los ciudadanos colombianos están suspendidas; por ende, en el momento principal, en que el Gobierno Nacional ayude a mitigar el hambre de nuestros infantes”.

18. La Federación Nacional de Departamentos señaló que el Decreto 533 de 2020 tenía un contenido análogo al del Decreto 470 de 2020 y que, frente a este, solicitó su declaratoria exequibilidad. Destacó que la única diferencia entre ambos era la mayor vigencia del primero, y que, “de no ajustar la vigencia de la medida, se hubiera presentado un vacío legal de autorización para continuar garantizando este servicio público esencial y fundamental de la población escolarizada en el país en la etapa de confinamiento”.

19. La ciudadana Michelle Salazar Cerquera solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 1 del decreto legislativo sub examine, en el sentido de que lo previsto en esta disposición “se ofrezca a todos los niños, niñas y adolescentes sin excluir a alguno del programa de alimentación escolar por su condición de no pertenecer o estar matriculados en un sector educativo”. Manifestó que este artículo vulneraba el derecho a la igualdad y a la alimentación equilibrada de los niños que no se encuentren matriculados en el sector oficial, por “razones ajenas que se les salen de las manos”.

20. El Procurador General de la Nación señaló que era necesario extender las medidas del Decreto 470 de 2020 más allá de la emergencia económica, social y ecológica que expiró el 15 de abril de 2020, “ante los efectos que sigue produciendo la pandemia”. Asimismo, señaló que la alimentación en casa prevista por el Decreto 533 de 2020 es una medida idónea para garantizar el derecho a la educación y conservar la eficacia del aislamiento preventivo.

21. Adicionalmente, a juicio de la Procuraduría y de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la exequibilidad del decreto se justifica en la necesidad de que los entes territoriales no certificados reciban recursos para financiar el PAE. Específicamente, respecto a las medidas instrumentales dispuestas en los artículos 2 y 3 del decreto sub examine, la primera autoridad consideró lo siguiente: “la Ley orgánica 715 de 2001, limita el giro de los recursos del PAE a los municipios certificados en educación, lo que bajo las circunstancias que originaron el estado de emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el COVID-19, no garantiza de manera efectiva el componente de alimentación del servicio público de educación a los casi cuatro millones de niños que habitan en municipios no certificados, pero que hacen parte de la red de instituciones educativas públicas. La aplicación de estas reglas es efectivamente incompatible con las causas de la crisis, como se explicó”. Por su parte, la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá señaló que el Decreto 533 de 2020 busca “incluir a los entes territoriales no certificados en la asignación de recursos que permitan garantizar este derecho en todo el territorio nacional, durante la emergencia con criterios de equidad”.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

22. La Corte Constitucional es competente para controlar la constitucionalidad del Decreto

Legislativo 533 de abril 9 de 2020, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

2. Problemas jurídicos y metodología de decisión

23. Corresponde a la Sala decidir si el Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020 satisface las exigencias formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–, la jurisprudencia constitucional ha configurado para este tipo de actos normativos. Para este fin, seguirá la siguiente metodología: precisará las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos (epígrafe 3), presentará una caracterización general del Estado de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (epígrafe 3.1) y definirá el fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (epígrafe 3.2). Luego, llevará a cabo una descripción analítica de la norma objeto de control (epígrafe 4). Por último, examinará si el decreto legislativo sub examine satisface las exigencias formales (epígrafe 5) y materiales (epígrafe 6) previamente desarrolladas.

24. Antes de desarrollar la metodología propuesta, es importante precisar lo siguiente: (i) a pesar de que el decreto legislativo sub examine reprodujo las medidas del Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020, dispuso que regirían a partir del 16 de abril de 2020 y durante la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y la Protección Social. (ii) El decreto del 24 de marzo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-158 de junio 3 de 2020, a excepción de su artículo 2, que declaró 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”. (iii) Esta última providencia constituye un precedente para la actual decisión, dado que existe identidad sustancial entre las medidas adoptadas por ambos decretos y su diferencia específica es relativa a su vigencia.

3. Las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

25. 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. 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 la revisión de constitucionalidad del decreto legislativo sub examine.

26. La Constitución Política 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 (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

27. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución Política de 1991 estableció un complejo sistema de controles que pretende mantener “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”.

28. 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 –en adelante LEEE–, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

29. La Constitución Política 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.

30. 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.

31. A la luz del artículo 215 de la Constitución Política, el Estado de Emergencia puede 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.

32. Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar 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 transcurso 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 provenir de una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o de una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

3.2. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia económica, social y ecológica

3.2.1. Consideraciones generales

36. Los estados de excepción son instituciones que, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, pretenden responder a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado solo con el ejercicio de sus competencias ordinarias. Sin embargo,

una característica propia del Estado constitucional democrático 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 en 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 con la Constitución Política. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

37. 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 Carta 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 legalidad que, como 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.

3.2.2. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

39. 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. Asimismo, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido solo determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

40. 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 decisonal 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.

41. 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 enervar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

42. 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.

43. El juicio de motivación suficiente ha sido considerado como un juicio 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, sobre todo 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”.

44. 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 –que suele identificarse mediante el principio de proporcionalidad– y libertades fundamentales, (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

45. 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 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; los principios de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; los derechos a contraer matrimonio y a la protección de la familia; el derecho 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.

46. 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. La Corte Constitucional ha destacado que, por expreso mandato constitucional y legal, dentro de este marco está prohibido que el Gobierno desmejore los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215 de la Constitución Política.

47. 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.

48. 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, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; en este sentido, 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 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.

49. El juicio de proporcionalidad, que deriva 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. Asimismo, 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. La Corte advierte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando sea pertinente, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

50. 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.

4. Descripción analítica del Decreto Legislativo 533 de 2020

51. La medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada en el marco del estado de emergencia, idónea para precaver los mayores efectos esperados de la pandemia derivada del coronavirus covid-19, ha afectado múltiples ámbitos de la vida de los colombianos. En particular, según lo destacó la Presidencia de la República, ha impactado “tanto a los adultos trabajadores como a los niños, niñas y adolescentes a su cargo, quienes no reciben alimentación de parte de sus acudientes”.

52. Para precaver este efecto y garantizar condiciones adecuadas para continuar las labores pedagógicas de los niños, niñas y adolescentes, a diferencia de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, el decreto prevé medidas que permiten que el PAE pueda suministrarse en los hogares de estos estudiantes del sector oficial, “hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”. Se trata, por tanto, de medidas relevantes, ya que el programa impacta múltiples ámbitos de la vida de los menores: materializa el derecho inalienable de los niños y niñas a vivir libres de hambre y garantiza su derecho a la educación, al facilitar su permanencia en el sistema educativo y proveerles condiciones dignas que les permiten desarrollar sus capacidades de aprendizaje.

53. En circunstancias ordinarias, el complemento nutricional del PAE se brinda en los establecimientos educativos oficiales y durante las semanas de actividad académica. No obstante, como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno nacional para limitar la propagación del nuevo coronavirus, los estudiantes de colegios oficiales han debido permanecer en sus hogares y adelantar su periodo de vacaciones escolares. Ante esta “situación inesperada dentro de la cotidianidad de los estudiantes y familias que eran beneficiarios del PAE”, el artículo 1 del decreto mantiene el aporte nutricional a favor de estos, pero con suministro en sus hogares, a fin de lograr la permanencia en el sistema educativo y, de manera simultánea, garantizar las medidas de aislamiento obligatorio.

54. Además, a fin de que los departamentos puedan ejecutar de una manera más ágil los recursos del PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en casa, los artículos 2 y 3 del decreto legislativo sub examine permiten la distribución a favor de estos de la suma residual de equidad, destinada al mejoramiento de la calidad en educación, del Sistema General de Participaciones en educación, que de manera ordinaria se distribuía únicamente a los distritos y municipios, incluidos los municipios no certificados (en adelante, MnoC).

55. Para comprender la forma en que se articulan las medidas que ordena el decreto legislativo sub examine, a continuación, se hace referencia a la regulación del PAE, en particular al origen y distribución de los recursos que integran esta política pública.

56. Mediante la Ley 715 de 2001 se dictaron normas orgánicas para regular el Sistema

General de Participaciones –en adelante SGP– a favor de los departamentos, distritos y municipios. De conformidad con esta ley, una vez descontados los recursos destinados a las asignaciones especiales, el monto restante se debía distribuir en un 58.5% para la participación de educación, en un 24.5% para la de salud, en un 5.4% para la de agua potable y saneamiento básico, y en un 11.6% para la de propósito general. Asimismo, para efectos de la debida distribución y ejecución de los recursos, esta ley reguló la categoría de “entidades territoriales certificadas” –en adelante ETC–, de la siguiente forma:

“Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo. || Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse. || Le [sic] corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación. || Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad, perderán la certificación.”

57. Como ya se indicó, al regular las competencias de los MnoC, el artículo 8 de la Ley 715 de 2001 les atribuyó competencia para, “8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad” (subrayas propias). A su vez, el artículo 16 de la Ley 715 reguló la “distribución” de los recursos del SGP para financiar la prestación del servicio educativo y su “administración” en el caso de los MnoC. De un lado, dispuso que la citada participación sería “distribuida por municipios y distritos”, para lo cual estableció tres criterios: (i) población atendida, (ii) población por atender en condiciones de eficiencia y (iii) “equidad”. Además, dispuso que, en relación con los MnoC tales recursos serían “administrados” por los departamentos. En particular, en lo que tiene que ver con el criterio de “equidad”, el artículo 16.3 prescribió: “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”. La disposición no diferenció el

tratamiento entre municipios certificados y no certificados, y, en todo caso, excluyó a los departamentos de esta distribución –característica modificada por el artículo 2 del decreto sub examine–. Por su parte, el artículo 17 de la ley en cita diferenció los recursos de “la participación para educación” de los recursos “de calidad”. Dispuso que los primeros solo fueran girados a las ETC, mientras que los recursos “de calidad” fueran girados directamente a los municipios, incluidos los no certificados, y sin mencionar como destinatarios a los departamentos –aspecto modificado por el artículo 3 del decreto sub examine–.

59. El numeral 1 del artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 define al PAE como la “estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través [sic] del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables”. Para financiar esta política pública, el numeral 4 de este artículo regula un esquema de “bolsa común”, que permite la “ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la ley, en este Título y en los lineamientos técnicos-administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos”.

60. Según la Resolución 29452 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional, son fuentes de financiación del PAE: “a. Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. || b. Regalías. || c. Recursos propios. d. Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional. e. Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación” (apartado 2.1. del artículo 2). Para hacer operativo el sistema de “bolsa común” con las competencias de las ETC y los MnoC, y lograr la financiación del PAE en cada entidad territorial, la resolución definió los siguientes mecanismos de consolidación:

“a. Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa

común, que será administrada y ejecutada por la ETC. || b. Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a éstas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al Programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción. || c. Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada – ETC y las Entidades Territoriales no Certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio. || d. Celebración de un Convenio de Asociación, suscrito entre entidades territoriales y el sector privado, cooperativo, no gubernamental del nivel nacional o internacional, donde la entidad territorial asumirá el rol de ordenar del gasto frente a la ejecución del PAE, de conformidad con el Decreto 092 de 2017 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan. || e. Transferencia de recursos de las Entidades Territoriales no Certificadas a la Entidad Territorial Certificada, mediante resoluciones de giro de recursos, los cuales serán administrados por la ETC como ordenador del gasto, para la operación del PAE en su jurisdicción” (apartado 2.2. del artículo 2).

61. En suma, antes de la implementación de las medidas de que tratan los artículos 2 y 3 de los decretos legislativos 470 y 533 de 2020, los recursos correspondientes al criterio de distribución de equidad, destinados al mejoramiento de la calidad educativa –a que hacen referencia el numeral 3 del artículo 16 y el inciso 4° del artículo 17 de la Ley 715 de 2001– se giraban directamente a los MnoC. En consecuencia, era necesaria la celebración de convenios interadministrativos entre los departamentos y los MnoC para que los primeros ejecutaran o administraran los recursos del criterio de distribución de equidad, destinados al mejoramiento de la calidad educativa en la implementación del PAE.

5. Condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020

62. En este apartado se estudia, en los términos planteados en el problema jurídico, y de conformidad con la metodología descrita en el epígrafe 3.2.2, la satisfacción de las condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020.

63. En primer lugar, el Decreto Legislativo 533 de 2020 fue expedido por el órgano competente, en tanto fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros, tal

como lo ordena el artículo 215 de la Constitución y se puede acreditar en la copia auténtica digitalizada que se aportó por la secretaria jurídica de la Presidencia de la República.

64. En segundo lugar, según se indica en el Decreto Legislativo 533 de 2020, el Presidente de la República fundamentó su expedición en “el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en 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’”, de allí que se satisfaga la exigencia jurisprudencial relativa a que el decreto se hubiese expedido en desarrollo del estado de excepción.

65. En tercer lugar, el decreto se expidió el día 9 de abril de 2020, esto es, dentro del término de 30 días de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020.

66. En cuarto lugar, el decreto adopta medidas tendientes a garantizar la ejecución del PAE en el territorio nacional, que coincide con el ámbito territorial de aplicación del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020.

67. Finalmente, se acredita la exigencia de motivación, si se tiene en cuenta la estructura considerativa del decreto legislativo sub examine. En esta se hace referencia a las razones fácticas y normativas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y a aquellas que justifican las medidas que se adoptan, relativas a permitir: (i) que el PAE se preste en casa y no en las instituciones educativas, y (ii) que los recursos correspondientes al criterio de distribución de equidad, destinados al mejoramiento de la calidad educativa, puedan ser girados a los departamentos y no solo a los municipios, mientras permanece vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus covid-19.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones formales de expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020

Exigencia

Cumple / No cumple

Razón

Expedición por el órgano competente

Cumple

El decreto fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros.

Expedición en desarrollo del estado de excepción

Cumple

La expedición del decreto se fundamentó en el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 417 de 2020.

Expedición durante el término de vigencia del estado de excepción

Cumple

El decreto fue expedido el 9 de abril de 2020, dentro del término de 30 días de vigencia del Decreto 417 de marzo 17 de 2020.

Identidad en el ámbito de aplicación

Cumple

El ámbito de aplicación del Decreto 417 de 2020 es nacional, al igual que las medidas que adopta el decreto sub examine.

Existencia de motivación

Cumple

El decreto hizo referencia a: (i) las razones fácticas y normativas que dieron lugar al estado de emergencia y (ii) las razones para justificar las medidas que se ordenaron en la parte resolutive.

6. Análisis constitucional-material de las disposiciones que integran el Decreto Legislativo 533 de 2020

68. De conformidad con el epígrafe 3 supra, la jurisprudencia constitucional ha sujetado la validez constitucional de los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción a la superación de 10 juicios, derivados interpretativamente del artículo 215 de la Constitución y de las disposiciones de la Ley 137 de 1994, “Estatutaria de los Estados de Excepción”, al igual que de lo dispuesto por los artículos 93 y 214 constitucionales.

*

69. En la valoración de este conjunto de juicios, la labor del juez constitucional no puede ser ajena a la naturaleza, magnitud y extensión de la crisis generada por la pandemia de la covid-19, que tiene en vilo al planeta, y que no solo amenaza con desbordar la capacidad institucional para atender a las personas contagiadas y prevenir nuevos contagios, sino que tiene la capacidad de afectar gravemente la economía de millones de personas. Esta orientación es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, durante las casi tres décadas de vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia no ha enfrentado una crisis sanitaria, económica y social como la desatada por el nuevo coronavirus, la cual desafía a las autoridades al tener que definir, en tiempo record, políticas públicas equilibradas, capaces de contener la pandemia al tiempo que protegen la economía y garantizan los derechos fundamentales, en especial de los más vulnerables.

*

70. Las disposiciones que integran el decreto están directamente relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

*

71. La medida del artículo 1 del decreto sub examine impide la agravación de los efectos de la crisis. Al permitir que los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial sigan beneficiándose del PAE en sus casas, se evita que su derecho a la educación se afecte en mayor medida, ya que el complemento nutricional de dicho programa es fundamental para el aprendizaje. Además, enerva las causas de la perturbación porque la entrega de los alimentos del PAE facilita que las familias acaten las medidas de aislamiento social, las cuales son necesarias para evitar el contagio y, por tanto, indispensables para superar la

crisis generada por el nuevo coronavirus. Este aspecto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el PAE beneficia a familias que no tienen recursos económicos suficientes para garantizar sus necesidades. En caso de que estas no puedan contar con los complementos alimentarios que este programa les suministra, los padres, madres de familia, cuidadores e, incluso, los menores, se verían obligados a buscar medios para satisfacer las necesidades que este programa suple.

72. En relación con los artículos 2 y 3, las medidas que implementa el decreto permiten que a los departamentos se distribuyan los recursos del SGP en educación, correspondientes al criterio de equidad, los cuales, de manera ordinaria, eran distribuidos exclusivamente a los municipios certificados y no certificados del país. Esta medida permite materializar de forma ágil el objeto del artículo 1, al integrar aquellos recursos a la “bolsa común” de financiación del PAE, de que trata el artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 (cfr., epígrafe 4). De esta forma, se posibilita el financiamiento urgente del programa, para asegurar su más pronta ejecución o administración –en particular, respecto de los recursos de los MnoC– por parte de los departamentos, en la modalidad de complemento alimentario para consumo en casa.

6.2. Juicio de conexidad material

*

73. Las disposiciones guardan relación de conexidad con las consideraciones que tuvo en cuenta el Presidente de la República para adoptar el Decreto Legislativo 533 de 2020 y tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

*

74. En primer lugar, en la parte motiva del decreto legislativo sub examine se indica que las medidas que implementa contribuyen a fortalecer el aislamiento preventivo “en pro de la salud pública y el bienestar de las niñas, niños jóvenes y la población más vulnerable”. La posibilidad de que los menores matriculados en instituciones oficiales reciban el complemento nutricional del PAE en sus hogares facilita que puedan estudiar en condiciones dignas, no sufran hambre y cumplan con las medidas de aislamiento preventivo tendientes a

proteger su salud y la de terceros.

75. De un lado, la medida prevista en el artículo 1 se relaciona con los argumentos expuestos por el Gobierno acerca de la necesidad de no limitar la entrega del complemento alimentario del PAE en los establecimientos educativos, toda vez que, a pesar de que los menores no pueden acudir a estos, es necesario garantizar su derecho a la educación, en el componente de alimentación, para beneficiar a 6,9 millones de niños, niñas y adolescentes.

76. De otro lado, es clara la relación entre las consideraciones que tuvo el presidente para expedir el Decreto 533 de 2020 y las medidas de los artículos 2 y 3. Lo anterior, porque, tal como se señala en la parte motiva del decreto, según el artículo 16.3 de la Ley 715 “el criterio de Equidad del Sistema General de Participaciones para educación, solo se podrá distribuir a cada distrito o municipio” (subrayas fuera de texto) y de acuerdo con el inciso 4° del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, los recursos destinados para el mejoramiento de la calidad solo pueden ser girados a los municipios (certificados y no certificados), pero no a los departamentos. Por tanto, en conexidad con las medidas de que tratan los artículos citados, en la parte motiva del decreto sub examine se indica:

“Que, en consecuencia, resulta necesaria la adopción de una medida de orden legislativo, tendiente a permitir que [...] (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”.

77. En segundo lugar, la posibilidad de que los estudiantes de instituciones educativas oficiales reciban los alimentos del PAE en sus hogares, como lo dispone el Decreto 533 de 2020, permite que no tengan que acudir a las sedes escolares con ese único propósito y puedan continuar la formación lectiva en sus hogares, donde pueden cumplir de una manera más efectiva la medida de aislamiento preventivo decretada por el Gobierno nacional.

78. En tercer lugar, la posibilidad de que a los departamentos se distribuya la suma residual de equidad, destinada al mejoramiento de la calidad en educación de que trata la Ley 715 de 2001, permite que de una manera más pronta se puedan mitigar los efectos negativos de la emergencia económica en la población infantil y adolescente vinculada al sistema educativo estatal. Eso es así, en la medida en que antes de la expedición de los decretos legislativos

470 y 533 de 2020 los recursos del criterio de equidad del SGP en educación se distribuían tanto a favor de los municipios certificados como de los no certificados. Además, como se explicó en el epígrafe 4, lo que estos decretos permiten es que tales recursos puedan distribuirse a favor de los departamentos, para que hagan un uso más oportuno de aquellos –en particular, respecto de tales recursos de los MnoC–, con destino a la ejecución del PAE en la modalidad de suministro en los hogares.

*

6.3. Juicio de motivación suficiente

*

79. Las razones que planteó el Presidente de la República para fundamentar las medidas adoptadas en el decreto sub examine fueron suficientes.

*

80. En primer lugar, en su parte considerativa, explicó que debía habilitarse el PAE para consumo en los hogares de los estudiantes, como una medida tendiente a contribuir al aislamiento preventivo “en pro de la salud pública y el bienestar de las niñas, niños jóvenes y la población más vulnerable”. Además, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, reafirmó que la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los menores en el sistema educativo en condiciones dignas, que evita su exposición al hambre y a la desnutrición, potencia el aprendizaje y contribuye al desarrollo físico y psicológico. También recordó que, según el artículo 44 de la Constitución, la educación es un derecho fundamental y que al Estado le corresponde “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. Asimismo, aclaró que era necesario expedir una norma con fuerza material de ley porque, de conformidad con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, la prestación del PAE no estaba regulada para su prestación en los hogares de los estudiantes, sino en los establecimientos educativos. Por último, indicó que la medida era fundamental para beneficiar a 6,9 millones de niños, niñas y adolescentes del sistema oficial de educación.

*

81. En segundo lugar, al responder el auto de pruebas, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República expuso cómo las declaratorias de emergencia sanitaria y de emergencia económica, social y ecológica generaron cambios en el sistema educativo que ameritaron la adopción de medidas extraordinarias. En particular, precisó que, a raíz de las medidas de confinamiento, fue necesario armonizar la normativa con la posibilidad de prestar el servicio del PAE en los hogares de los estudiantes, e hizo referencia a los principales instrumentos jurídicos que lo permitían.

*

83. En relación con los artículos 2 y 3 del decreto legislativo sub examine, el Gobierno expresó las razones que sustentaron la necesidad de adoptar las medidas de excepción. Explicó que estas permiten que los departamentos reciban de manera directa los recursos del criterio de equidad, destinados al mejoramiento de la calidad en el servicio de educación, de que trata la Ley 715 de 2001. Esto, para efectos de realizar la ejecución presupuestal de manera ágil “sin dilaciones ni procesos engorrosos” e implementar, de inmediato, las modificaciones que implicaban el suministro de los alimentos en los hogares de los estudiantes, así como para facilitar que los departamentos “apalancaran” la financiación del programa.

6.4. Juicio de ausencia de arbitrariedad

*

84. Ninguna de las medidas que hace parte del decreto legislativo compromete la garantía y el ejercicio de derechos fundamentales, ni pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho, ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Por el contrario, privilegia el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del sector oficial mediante la extensión del PAE durante las semanas de receso escolar y con una modalidad de prestación en los hogares.

6.5. Juicio de intangibilidad

*

85. Del objeto del decreto no es posible inferir que tenga como efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional, a partir de la interpretación que ha hecho del derecho internacional de los derechos humanos, califica como “intangibles”, referidos en el epígrafe 3.2.2. Por el contrario, las medidas tienen relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con estas, es fundamental que los Estados adopten herramientas tendientes a enfrentar la pandemia de la covid-19, con un enfoque de derechos humanos, que incluya medidas para la protección de grupos de especial protección como los niños, niñas y adolescentes, respecto de los cuales ha enfatizado, además, la necesidad de implementar medidas que permitan la continuidad de sus procesos formativos. Al respecto, en la Resolución No. 1/2020 indicó: “En cuanto al derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA [niños, niñas y adolescentes] seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran”. En consonancia con lo dicho, las medidas que adopta el decreto se orientan a garantizar, en mayor medida de lo habitual, el componente alimenticio del PAE, en una modalidad compatible con las causas que originaron la declaratoria del estado de emergencia en el territorio nacional.

6.6. Juicio de no contradicción específica

86. Las medidas que adopta el decreto no son contrarias a alguna disposición en particular de la Constitución, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni sus medidas tienen por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, amplían el alcance del PAE, a fin de que los niños, niñas y adolescentes matriculados en colegios oficiales puedan recibir un complemento nutricional adecuado en sus viviendas y en época de receso escolar. Esta medida, que se articula con la más pronta participación de los departamentos, da cumplimiento al deber estatal derivado del carácter progresivo del derecho a la educación, de no retroceder en las garantías que evitan que la ausencia de recursos constituya un obstáculo para su efectividad.

*

87. Además, de una parte, tal como se precisa en el título 6.9 infra, en relación con el artículo 1 del decreto sub examine, el deber de las entidades territoriales de atender las

instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar no desconoce su autonomía. De otra parte, a pesar de que los artículos 2 y 3 del Decreto 533 modifican algunas disposiciones contenidas en una ley orgánica (la Ley 715 de 2001), esta circunstancia no las torna en inconstitucionales. La competencia que el artículo 215 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República, así como las normas que la desarrollan –que se contienen en la Ley 137 de 1994–, le permite “dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Esta competencia no excluye la potestad del Presidente para modificar cualquier tipo de ley –incluida una orgánica–, siempre que se cumpla aquella relación y se satisfagan los 10 juicios materiales a que se hizo referencia en el epígrafe 3 supra. Un razonamiento semejante lo realizó la Sala en la sentencia C-158 de 2020, que controló la constitucionalidad de los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 470 de 2020, y cuyo contenido es análogo al de los artículos 2 y 3 del Decreto 533. Preciso:

*

* “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”.

*

6.7. Juicio de incompatibilidad

*

88. En el decreto legislativo sub examine se señalaron las razones por las cuales las normas ordinarias modificadas transitoriamente eran incompatibles con las medidas que debían adoptarse para garantizar, de forma ágil, la continuidad del PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en casa.

*

89. En primer lugar, se precisó que la normativa vigente no permitía que el PAE operara por fuera de los establecimientos educativos y que, dadas las medidas de aislamiento, era necesario garantizar que pudiera operar con destino en los hogares de los estudiantes beneficiarios, hasta tanto se mantuviera vigente la emergencia sanitaria. En este sentido, en la parte motiva del decreto, se indicó:

“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 garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, en su componente de alimentación”.

90. En segundo lugar, en la parte motiva del decreto se explicó que, dado que los departamentos eran los responsables del PAE en los municipios no certificados, era necesario que, durante la emergencia, los recursos de que tratan los artículos 16.3 e inciso 4° del artículo 17 de la Ley 715 de 2001 también se giraran a los departamentos, lo cual no era posible con las normas ordinarias de distribución de los recursos de calidad. En este sentido, allí se precisó:

“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 el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001 señala que 'Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza', norma que sólo permite el giro de estos recursos a los municipios. || 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”.

91. Así, la Corte encuentra razones suficientes respecto a la incompatibilidad de las normas ordinarias con las medidas que el Gobierno Nacional debía adoptar para enfrentar la crisis generada por el nuevo coronavirus, de tal forma que se lograra una pronta prestación del PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en los hogares.

6.8. Juicio de necesidad

92. Necesidad fáctica. El Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto al apreciar la necesidad de las medidas que integran el decreto legislativo sub examine. Al contrario, estas permiten superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos por las siguientes razones:

*

93. Por una parte, garantizar que mientras persista la emergencia sanitaria declarada por el

Ministerio de Salud y la Protección Social, los estudiantes de colegios oficiales reciban el complemento alimentario del PAE en sus casas –incluso en temporada de receso escolar, durante la que no opera el programa–, resulta útil para evitar la extensión de los efectos adversos sobre el derecho a la educación de una población vulnerable constituida por los niños, niñas y adolescentes del sector oficial. Además, contribuye a prevenir que se propague el SARS-CoV-2, al facilitar que los menores permanezcan en sus viviendas. En este sentido, la Presidencia de la República señaló que esta medida “contribuye a materializar el derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes que están mayoritariamente en situación de pobreza, [...] quienes tendrán una afectación más rápida y directa por los efectos de la crisis que motivó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental”, lo cual exige que el Estado adopte las medidas pertinentes “para que no se materialice el desafortunado efecto de la deserción escolar”.

*

94. Adicionalmente, era necesario implementar una medida que permitiera complementar la nutrición de los menores, incluso en época de receso escolar, porque era previsible que los padres de familia o cuidadores encargados de la alimentación de aquellos tuvieran dificultades para suplir las raciones alimentarias de forma adecuada durante el periodo de aislamiento. Esta circunstancia era mucho más apremiante si se tiene en cuenta que el periodo de vacaciones se adelantó de forma imprevista, a raíz de la declaratoria del estado de emergencia y que, como consecuencia de las medidas de aislamiento, los adultos también debían permanecer en sus hogares. Esto fomentó que, en muchos casos, aquellos no pudieran desarrollar una actividad productiva y, por tanto, se limitaron sus opciones para obtener ingresos. En este sentido, con razón, en su intervención en el presente proceso de control de constitucionalidad, la Contraloría General de la República indicó lo siguiente:

* “es de público conocimiento la pobreza que existe en nuestro país, por tanto es viable que el Gobierno Nacional expidiera este decreto, para garantizar la alimentación de los menores en su hogar mientras están en aislamiento preventivo [...] Véase que muchos de los padres o cuidadores de estos niños, niñas y adolescentes, en estos momentos no cuentan con recursos para proveer la alimentación de estos, debido a que las labores de gran parte de los ciudadanos colombianos están suspendidas; por ende, en el momento principal, en que el Gobierno Nacional ayude a mitigar el hambre de nuestros infantes”.

95. Por otra parte, permitir que a los departamentos se distribuyan de manera directa los recursos del sistema general de participaciones en educación, correspondientes al criterio de distribución de equidad, constituye una medida necesaria para conjurar la crisis y evitar que se prolonguen sus efectos ya que permite financiar e implementar el PAE en casa de forma ágil.

*

96. En todo caso, en atención al condicionamiento de constitucionalidad de que fue objeto el artículo 2 del Decreto 470 de 2020, en la sentencia C-158 de junio 3 de 2020, la Sala reiterará el citado precedente. Este tratamiento tiene como causa, de un lado, la identidad sustancial de aquella disposición con el artículo 2 del decreto legislativo sub examine y, de otro, la inexistencia de algún fenómeno sobreviviente que justifique un trato distinto. Por tanto, dado que en el citado precedente se consideró que la disposición podía interpretarse en un sentido que podría no satisfacer la exigencia de necesidad fáctica y otro que sí, debía condicionarse “en el entendido de que, en el caso de los municipios no certificados, los recursos serán administrados por el respectivo departamento”. La dualidad de interpretaciones que identificó la Sala fue la siguiente:

* “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” .

*

97. Necesidad jurídica: en primer lugar, el ordenamiento jurídico no preveía mecanismos suficientes y adecuados para cumplir los objetivos buscados por el Decreto 533 de 2020 porque no existía herramienta alguna que permitiera que las entidades territoriales entregaran el complemento nutricional a los estudiantes en sus viviendas. Lo anterior, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 el PAE se

suministraba exclusivamente en los establecimientos educativos oficiales.

*

98. Así las cosas, en principio, los estudiantes no habrían podido beneficiarse del PAE por cuanto (i) no podían asistir a las sedes escolares y (ii) durante la mayor parte del aislamiento preventivo obligatorio inicialmente decretado, estaban en temporada de receso estudiantil. Lo anterior, en las circunstancias extraordinarias por las que atraviesa nuestro país en razón a SARS-CoV-2, habría afectado gravemente el derecho a la educación de millones de niños, niñas y adolescentes de instituciones oficiales, quienes al ingresar al sistema educativo no solo buscan educarse, sino también evadir el hambre. Además, la suspensión del PAE habría tornado insostenible el confinamiento de sus padres y cuidadores por las razones ya expuestas.

99. En segundo lugar, no habría sido posible, sin una modificación legal previa de la Ley 715 de 2001, que el Gobierno utilizara de forma expedita los recursos del sistema general de participaciones en educación distribuidos bajo el criterio de equidad, para implementar de manera pronta el PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en casa. Esto, porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 715 de 2001, los departamentos administran los recursos de los MnoC, a excepción de los recursos de calidad, según lo previsto por el artículo 8.1 de la misma ley: “Competencias de los municipios no certificados. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones: 8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad”.

*

100. Por tanto, la finalidad de la medida que integran los artículos 2 y 3 del decreto sub examine, como lo explicó el Gobierno Nacional al responder el auto de pruebas, “persigue que los recursos de ‘Equidad’ del Sistema General de Participaciones en educación puedan ser girados directamente a los departamentos para [sic] de esta manera, contar con una herramienta ágil y oportuna, que permita incluirlos en la bolsa de recursos destinada al Programa de Alimentación Escolar”.

*

101. Así, tal como lo explicó el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, pese a que los departamentos son entidades certificadas, no recibían los recursos del criterio de equidad. Por tanto, para que pudieran acceder a estos debían celebrar cientos de convenios interadministrativos con los MnoC, a fin de que dichos recursos llegaran a la bolsa común del PAE, lo cual resultaba inviable en medio de la crisis generada por el nuevo coronavirus. Por tanto, el Gobierno Nacional adoptó las medidas previstas en los artículos 2 y 3, a fin de que los departamentos, que son los que ejecutan los recursos de la bolsa común, pudieran recibir directamente los recursos de calidad del criterio de equidad.

*

6.9. Juicio de proporcionalidad

*

102. Las medidas que contienen las disposiciones que integran el decreto responden de manera proporcional a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y no imponen ninguna limitación o restricción a derechos y garantías constitucionales.

*

103. En relación con el artículo 1, esta medida pretende garantizar que el complemento nutricional del PAE se preste en los hogares de los estudiantes, mientras perdura la emergencia sanitaria, lo cual resulta apenas razonable si se tiene en cuenta que este complemento no puede suministrarse en los establecimientos educativos, como consecuencia de las medidas de aislamiento ordenadas por el Gobierno nacional.

104. Además, pese a que la norma impone una carga adicional para la Nación, así como para los departamentos y municipios, en la medida en que deben ampliar la cobertura del PAE para la época de vacaciones, no se trata de una medida desproporcionada. Esto, porque quienes proveen los alimentos para los menores en tal periodo –sus padres o cuidadores– también se encuentran cobijados por las medidas de aislamiento, de modo que no pueden sufragar estos gastos de manera inminente.

*

105. Igualmente, fue razonable la decisión del Gobierno de ampliar el suministro del PAE en los hogares de los estudiantes beneficiarios hasta tanto finalice la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, tal como lo precisó la Presidencia de la República, pretende, “evitar que los beneficiarios del programa se quedaran sin su complemento alimentario a partir del 15 de abril de 2020, fecha en que finalizaba el Estado de Emergencia Económico Social y Ecológico declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020” ya que, conforme a las instrucciones del Ministerio de Educación Nacional “no se retomarán a clases presenciales hasta tanto no termine la Emergencia Sanitaria”.

*

106. No cabe duda de que la adaptación del PAE es apenas proporcional, si se tiene en cuenta, por un lado, que se trata de una “medida transitoria” y, por otra, que es un programa fundamental para la garantía del derecho a la educación “en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición”, y para prevenir los riesgos derivados de la desescolarización.

*

107. Finalmente, las medidas para que los departamentos –como entidades territoriales ejecutantes del PAE– reciban de manera directa los recursos del criterio de equidad del SGP en educación son razonables y proporcionales para aliviar el impacto que la crisis económica, social y ecológica ha generado sobre los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial. Todo ello, como consecuencia del aislamiento y confinamiento determinados por el Gobierno nacional para enfrentar la pandemia de la covid-19. Si bien, las medidas implementadas mediante el decreto sub examine representan una limitación a la autonomía de los MnoC, al impedirles ejecutar los recursos destinados al SGP en educación, tal limitación es adecuada para efectos de enfrentar con mayor agilidad los efectos derivados de la crisis.

108. Además, al ser tales recursos una fuente exógena de financiación de los entes territoriales, el legislador extraordinario tenía un mayor margen constitucional para su regulación. En el caso del decreto sub examine, al destinarse de manera transitoria los recursos de equidad, del citado sistema, a la ejecución del PAE con modalidad de

complemento alimentario para consumo en casa, resultaba razonable que dichos recursos se giraran directamente a los departamentos, para lograr una ejecución más ágil y oportuna, como se ha indicado. Al respecto, resulta pertinente advertir que, dado que el PAE se financia preponderantemente con rentas exógenas, la obligación prevista en el artículo 1 del decreto sub examine, según la cual las entidades territoriales deben atender las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, no resultaba desproporcionada ni incompatible con la autonomía de los MnoC, si se tiene en cuenta el carácter transitorio de las medidas previstas en el decreto. También, como lo ha reconocido la Sala a partir de la sentencia C-478 de 1992, es compatible con los principios de Estado unitario y de autonomía territorial el cumplimiento de estándares homogéneos respecto de una política estatal urgente, aspecto que adquiere un mayor peso específico, que las razones a favor de la autonomía de las entidades territoriales, en circunstancias coyunturales como las actuales. Por último, en el precedente contenido en la sentencia C-158 de 2020 –al que se hizo referencia en el título 2 supra–, la Sala consideró que tal medida era idónea y “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”.

*

109. En suma, las medidas instrumentales para la implementación del PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en casa constituyen una respuesta equilibrada y constitucional ante la crisis, en aras de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector educativo oficial, como sujetos de especial protección constitucional.

9. %1.9. Juicio de no discriminación

110. Ninguna de las medidas que integra el decreto supone una forma de discriminación “fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o

filosófica”, ni sus medidas otorgan algún trato diferente en relación con otros sujetos, pues se limitan a permitir que el PAE se preste en casa, y no en las instituciones educativas, y que los recursos de los criterios equidad y calidad, de la participación para educación del SGP, puedan ser girados a los departamentos y no solo a los municipios, mientras permanece vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del SARS-CoV-2.

*

111. Es importante precisar que, durante el término de fijación en lista, la ciudadana Michelle Salazar Cerquera solicitó la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto 533 de 2020, para que lo previsto en esta norma “se ofrezca a todos los niños, niñas y adolescentes sin excluir a alguno del programa de alimentación escolar por su condición de no pertenecer o estar matriculados en un sector educativo”. Lo anterior, porque, a su juicio, dicho artículo vulnera el derecho a la igualdad de los niños que no se encuentran matriculados en el sector oficial por “razones ajenas que se les salen de las manos”.

112. De que otros niños, niñas y adolescentes no se encuentren matriculados en el sector oficial y, en consecuencia, no sean beneficiarios del complemento nutricional del PAE, no se sigue la inconstitucionalidad de la medida de que trata el artículo 1 del decreto sub examine. Por una parte, el PAE es solo una de las múltiples herramientas del sistema de educación colombiano. De otra parte, prioriza la atención a un grupo poblacional relativamente homogéneo y razonablemente presumible en condiciones de vulnerabilidad. Además, como se explicó, el programa es una estrategia para incentivar la permanencia en el sistema educativo oficial, razón por la cual la pertenencia a este es una condición necesaria para ser beneficiario del programa. Esto no implica que los menores que no se encuentran matriculados en un establecimiento de educación oficial y cuyas familias se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica queden desprotegidos de cualquier ayuda estatal, ya que el gobierno cuenta con otros programas y medidas para garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a una alimentación adecuada, específicamente por intermedio de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Además, en el marco de la emergencia económica social y ecológica, se han expedido otros decretos que protegen los derechos de las familias en condiciones de pobreza, incluido el derecho a la alimentación; es el caso, del Decreto 458 de 2020 que prevé transferencias monetarias adicionales para los

beneficiarios del programa familias en acción.

Síntesis del cumplimiento de las condiciones materiales de expedición del Decreto Legislativo 533 de 2020

Exigencia

Cumple / No cumple

Razón

Juicio de finalidad

Cumple

* Las disposiciones el decreto impiden que se agrave la crisis derivada del estado de emergencia. La medida del artículo 1 evita que se afecte el derecho a la educación de los menores porque posibilita que consuman un complemento nutricional en sus hogares, indispensable para el aprendizaje. Además, facilita que las familias acaten las medidas de aislamiento social, lo cual es necesario para superar la pandemia. A su vez, las medidas de los artículos 2 y 3 posibilitan la materialización del PAE en casa porque garantizan una pronta ejecución de los recursos por parte de los departamentos.

Juicio de conexidad material

Cumple

* Las medidas del decreto se relacionan con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia ya que el artículo 1 fomenta el cumplimiento de la medida de aislamiento social, en tanto permite que los estudiantes beneficiarios del PAE permanezcan en sus casas, lo cual no sería posible, además, en caso de que los recursos destinados para tal programa no se ejecutaran con agilidad, finalidad que persiguen los artículos 2 y 3 del decreto. Por tanto, de una parte, el PAE en casa facilita que los menores estudien en condiciones dignas, no sufran hambre y cumplan con las medidas de aislamiento preventivo, tendientes a proteger su salud y la de terceros. De otra parte, la posibilidad de que los departamentos reciban los recursos de equidad permite que estos puedan ejecutar más

prontamente el PAE en casa.

Juicio de motivación suficiente

Cumple

El Gobierno explicó de manera amplia las razones por las que era necesario ampliar el PAE para el consumo en los hogares, incluso durante la época de receso escolar, y por qué para agilizar esta operación se necesitaba girar los recursos del criterio de equidad a los departamentos.

Juicio de ausencia de arbitrariedad

Ninguna de las medidas que integra el decreto compromete la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales, pone en riesgo la vigencia del Estado de Derecho ni interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público. Por el contrario, protege el derecho de los niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema educativo oficial a la educación y a la seguridad alimentaria.

Juicio de intangibilidad

Cumple

Del objeto del decreto no es posible inferir que tenga como efecto restringir los derechos que la jurisprudencia constitucional ha calificado como intangibles.

Juicio de no contradicción específica

Cumple

Las medidas que adopta el decreto no son contrarias a alguna disposición constitucional, tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, ni contienen medidas que tengan por objeto o efecto desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de incompatibilidad

Cumple

El Gobierno expresó las razones por las cuales las normas ordinarias modificadas de manera transitoria eran incompatibles con las medidas que debían adoptarse para garantizar de forma ágil la continuidad del PAE con modalidad de complemento alimentario para consumo en casa. Así, precisó por qué las normas vigentes no permitían que el PAE operara por fuera de los establecimientos educativos, y explicó por qué las normas vigentes no permitían que los recursos de calidad del criterio de equidad se giraran a los departamentos, herramienta necesaria para agilizar la ejecución del PAE en casa.

Juicio de necesidad

Cumple

De una parte, las medidas permiten superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Garantizar el PAE en casa resulta útil para impedir que se afecte el derecho a la educación de una población vulnerable y previene que se propague el SARS-CoV-2 al viabilizar las medidas de aislamiento de los menores y sus familias. Permitir que los departamentos reciban de manera directa los recursos del SGP en educación agiliza su ejecución y, por ende, impide que se prolonguen los efectos adversos de la crisis. De otra parte, el ordenamiento jurídico ordinario no preveía mecanismos suficientes para cumplir con los objetivos perseguidos por el decreto, ya que impedía que el complemento alimentario de PAE se suministrara en los hogares y durante la época de receso escolar, y no permitía que departamentos recibieran directamente los recursos de calidad, pese a ser los encargados de garantizar la alimentación en los municipios no certificados y ejecutar los recursos de la bolsa común que financia el PAE.

Juicio de proporcionalidad

Cumple

* La medida de habilitar el PAE en casa es razonable ante la imposibilidad de prestar este servicio en los establecimientos educativos, como consecuencia de las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno nacional. Su extensión para época de vacaciones no es desproporcionada porque quienes proveen los alimentos para los menores en esta época

-sus padres o cuidadores- también se encuentran cobijados por la medida de aislamiento. Igualmente, es razonable que el PAE en casa se prolongue hasta por el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social ya que, conforme a las instrucciones del Ministerio de Educación Nacional, no se retomarán las clases presenciales hasta tanto no se levante aquella. Las medidas de los artículos 2 y 3 son proporcionales porque, si bien representan una limitación a la autonomía de los municipios no certificados, al impedirles ejecutar parte de los recursos destinados al SGP en educación, dicha limitación es temporal y necesaria para agilizar la ejecución de los recursos del PAE en época de crisis. Además, si se tiene en cuenta que el PAE se financia con rentas exógenas, es razonable que el legislador extraordinario tenga un margen más amplio de configuración para definir su destinación, así como para determinar que las entidades territoriales deban atender las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

Juicio de no discriminación

Cumple

Ninguna de las medidas que integra el decreto supone una forma de discriminación, ni sus medidas otorgan algún trato diferente en relación con otros sujetos.

6. Síntesis de la decisión

113. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Este, de manera análoga al Decreto Legislativo 470 de marzo 24 de 2020, permite que el complemento nutricional del PAE se brinde en los hogares de los estudiantes del sector oficial y, para agilizar la ejecución de los recursos que lo financian, incluye a los departamentos dentro del listado de entidades territoriales a que hacen referencia el artículo 16.3 e inciso 4º del artículo 17, ambos de la Ley 715 de 2001. A diferencia de aquel, la vigencia de cada una de sus disposiciones se supeditó al término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus covid-19.

114. Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos, y de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, la Corte Constitucional consideró que aquellas se satisfacían por el Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020. Para declarar ajustado el decreto a la Constitución valoró como relevantes, en especial, las siguientes dos razones:

116. En segundo lugar, consideró razonable la posibilidad de que el PAE se suministrara en los hogares de los niños, niñas y adolescentes, estudiantes de instituciones oficiales de educación, ante la imposibilidad de prestar este servicio en los establecimientos educativos, como consecuencia de las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno nacional. Indicó, además, que su suministro durante el receso escolar no había sido desproporcionado, ya que quienes tenían el deber de proveer los alimentos para los menores en tal periodo –sus padres o cuidadores– también se encontraban cobijados por la medida de aislamiento. Igualmente, valoró como razonable que el PAE en casa se prolongara hasta por el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social ya que, conforme a las instrucciones del Ministerio de Educación Nacional, no se retomarían las clases presenciales hasta tanto no se levantara aquella. También juzgó como proporcional la medida que contemplaron los artículos 2 y 3 porque, si bien representaba una limitación a la autonomía de los municipios no certificados, al impedirles ejecutar parte de los recursos destinados al Sistema General de Participaciones en educación, dicha limitación era temporal y necesaria para agilizar la ejecución del PAE en su modalidad de suministro en los hogares. Además, consideró relevante que, dado que la fuente principal de financiamiento del PAE correspondía a rentas exógenas, el legislador extraordinario tenía un margen más amplio de configuración para definir su destinación, así como para determinar que las entidades territoriales cumplieran las instrucciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar para la correcta ejecución de los recursos.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 533 de abril 9 de 2020, “Por el cual se

adoptan medidas para garantizarla ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, a excepción de su artículo 2, 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.

Comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración 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

Página de