Sentencia C-492-2023

M.P. Diana Fajardo Rivera

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-492 DE 2023

Referencia: Expediente RE-351.

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, "por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira".

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión automática de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, "[p] por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira".

I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República profirió el Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio del 2023, "[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira". Bajo este marco, expidió el Decreto Legislativo 1269 de 2023, "por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira".

2. Según lo dispuesto en los artículos 215 (citado) y 241-7 superiores, la Corte Constitucional es competente para conocer la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno nacional en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica. Fue así que la Presidencia de la República, mediante correo del 1º de agosto de 2023, remitió a esta Corporación copia del decreto en mención, así como de sus documentos de soporte.

3. Por reparto de la Sala Plena, la sustanciación de este asunto correspondió a la magistrada Diana Fajardo Rivera. La actuación ingresó el día 3 de agosto del presente año al despacho, para el trámite respectivo.

4. La Magistrada sustanciadora, en Auto del 9 de agosto de 2023, avocó el conocimiento del proceso. En la misma providencia (i) ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que presentara los argumentos que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad de la norma adoptada; y (ii) elevó un cuestionario al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con respecto a la medida formulada, su alcance, justificación y limitaciones.

5. Mediante Auto 1930 del 15 de agosto de 2023, la Sala Plena declaró infundado el impedimento formulado por la Procuradora General, quien invocó la causal de tener interés en la decisión debido a que, cuando se desempeñó como magistrada de la Corte Suprema de Justicia, suscribió la sentencia de segunda instancia dentro del proceso de tutela que dio lugar a la Sentencia T-302 de 2017, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en La Guajira. Para la Sala, sin embargo, estos hechos no configuran un interés personal, pues no se vislumbra de qué manera lo que se decida sobre el Decreto Legislativo 1269 de 2023 puede ocasionarle un beneficio o un perjuicio.

6. Una vez recibidas las pruebas decretadas, el proceso se fijó en lista el 12 de octubre de 2023, por el término de cinco días, para que los ciudadanos interesados pudieran intervenir, con el fin de defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto legislativo 1269 de 2023. Igualmente, se invitó a participar a algunas entidades públicas y privadas para que rindieran un concepto sobre la norma sometida a consideración. Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado a la Procuradora General de la Nación quien presentó su concepto el 2 de noviembre de 2023.

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, "por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de La Guajira".

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

8. A continuación, se transcribe el articulado del decreto legislativo que se revisa. La exposición de motivos se presentará como anexo, sin perjuicio de recordar algunos de sus considerandos más relevantes en caso de que sea necesario dentro del cuerpo de la providencia:

"DECRETO 1269 DE 2023

31 de julio de 2023

Por el cual se adoptan medidas en el Sector Educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 1085 del 2 de julio de 2023, "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira"

(…)

DECRETA

Artículo 1. Medida relacionada con el Programa de Alimentación Escolar PAE. Con ocasión al estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira declarado mediante el Decreto 1085 del 2 de julio de 2023, se adopta como medida en relación con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar -PAE, que las Entidades Territoriales Certificadas en Educación encargadas de la prestación del Programa de

Alimentación Escolar -PAE- en el departamento de La Guajira, mediante acto administrativo expedido por su representante legal, podrán incorporar hasta el 31 de diciembre de 2023 a sus respectivos presupuestos los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la operación y prestación del servicio.

Artículo 2. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y Cúmplase

Dado en Bogotá, D. C., a los 31 de julio de 2023"

III. INTERVENCIONES

9. Dentro de la etapa probatoria se recibieron las intervenciones de cuatro entidades del Gobierno nacional, en respuesta a las preguntas formuladas desde el auto que avocó conocimiento. Todas estas coinciden en defender la exequibilidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, con argumentos similares. Luego, durante la fijación en lista, se recibieron escritos de la Contraloría General de la República, la organización Dejusticia y el ciudadano Harold Sua Montaña. A continuación, se resumen sus ideas principales.

10. Presidencia de la República. allegó una certificación en la que se relacionan los ministros que suscribieron el Decreto Legislativo 1269 de 2023 y su situación administrativa al momento de la firma. De igual modo, remitió un oficio que contiene la respuesta del Ministerio de Educación Nacional, a los interrogantes formulados por la Corte Constitucional. Dado que el anexo fue elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, será resumido dentro de las respuestas de esta cartera.

11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Explicó que, dentro del presupuesto de gastos de la sección "2246-00 Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar", se apropiaron recursos a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar por valor de $1.331.319.342.086, financiados con aportes de la Nación, de los cuales $13.787.917.107 corresponden a gastos de funcionamiento y $1.317.531.424.979 a gastos de inversión proyecto. Luego, la Ley 2299 de 2023 adicionó recursos en el proyecto de alimentación escolar por valor de $250.000.000.000. En conclusión, para la vigencia 2023, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar cuenta con presupuesto global de

$1.581.319.342.086 para el desarrollo de sus funciones misionales, programas y proyectos. El Ministerio no se pronunció sobre los demás interrogantes formulados en el auto de pruebas. Señaló que las medidas para el acceso al agua potable eran competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mientras que la garantía del enfoque étnico debía ser resuelta por el Ministerio del Interior.

12. Ministerio de Educación Nacional. Esta Cartera remitió a la Corte tres documentos. El primero, analiza de forma transversal los requisitos formales y materiales que justifican la exequibilidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023; el segundo, se concentra en responder las preguntas que formuló la Sala en el auto de pruebas; y el tercer documento, que va dirigido a la Presidencia de la República, reitera los anteriores. A continuación, la Sala resumirá las principales ideas de estas intervenciones.

13. Según el Ministerio de Educación Nacional, la finalidad del decreto legislativo es constitucional "pues busca hacer efectivos los derechos de los niños, que son derechos prevalentes en el orden constitucional (art. 44 C.P.) [con lo cual no solo] se garantiza el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes (arts. 44 y 45 C.P.), sino el derecho a la alimentación, como recurso básico para la garantía del derecho al mínimo vital de las personas", todo ello en conexidad con la dignidad humana.

14. En concreto, precisó que, con la adición de recursos autorizada por la Ley 2299 de 2023, Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2023, se satisficieron necesidades del Programa de Alimentación Escolar relacionadas con "(i) la continuidad del Programa de Alimentación Escolar y su culminación acorde con el calendario escolar; (ii) el aumento de cobertura de beneficiarios del PAE en cumplimiento a órdenes judiciales y a los acuerdos realizados para la atención de población víctimas de la violencia, y (iii) la atención en Receso Escolar."

15. Frente a la necesidad material de esta medida, sostuvo que "el hecho de que el hambre sea una necesidad humana constante, que se manifiesta varias veces al día, y cuya falta de atención puede derivar fácilmente en la muerte del individuo, permite concluir que cualquier medida que apremie la consecución de comida para personas vulnerables es no solo bienvenida, sino necesaria." Además, la alimentación adecuada resulta clave para el desarrollo infantil, mientras que las carencias nutricionales "están asociadas con dificultades

en el desarrollo de la capacidad atencional, memoria, percepción, organización espacial, lateralidad, dificultades cognitivas, lingüísticas y socioemocionales."

16. Ahora bien, en lo que se refiere a la necesidad jurídica de la medida, señaló que el trámite presupuestal de las entidades territoriales es un proceso que incluye varias etapas; no es expedito y está sujeto a restricciones, condiciones y trámites legales, de manera que resulta indispensable una habilitación legal de urgencia para superar o agilizar tales trámites.

17. En lo que respecta al enfoque étnico de la medida, agregó que, a partir de un ejercicio concertado con las organizaciones indígenas del país, se expidió la Resolución 18858 de 2018 para aquellas sedes educativas que cuentan con población mayoritariamente perteneciente a pueblos indígenas, que permite propiciar espacios para el fortalecimiento de los saberes alimentarios propios, desde la cosmovisión de los pueblos indígenas y su interacción con otras culturas. De manera específica, el componente alimentario se desarrolla a través del Plan Alimentario Indígena Propio definido como una estrategia alimentaria mediante la cual los pueblos indígenas determinan los menús que se suministrarán en los establecimientos educativos.

18. Ministerio de Relaciones Exteriores. la apoderada de la entidad enunció las razones por las cuales considera que el Decreto Legislativo 1269 de 2023 supera los requisitos formales y materiales que deben cumplir este tipo de normas. Entre los argumentos expuestos, se destacan los obstáculos procedimentales que harían más engorroso el trámite de asignación presupuestal de las entidades territoriales en los términos del Decreto 111 de 1996. Tal procedimiento -en opinión del Ministerio- "impon[e] barreras administrativas que impiden la mitigación de los efectos de la crisis humanitaria y prolonga la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad alimentaria de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del sistema educativo oficial."

19. De igual manera, hizo énfasis en que el decreto legislativo en cuestión "no limita el ejercicio de derechos fundamentales, por el contrario, busca la efectiva protección de los [derechos] constitucionales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, establecida en el artículo 44 de la Constitución."

20. Contraloría General de la República. Aunque envió un memorial a la Corte, materialmente se abstuvo de pronunciarse sobre el asunto de la referencia. Señaló que no resulta

procedente, legal ni constitucionalmente, que la entidad intervenga o tenga injerencia en el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1269 del 31 de julio de 2023.

21. Harold Sua Montaña. Sostuvo que el decreto bajo análisis es inconstitucional por consecuencia, dado que su existencia depende del decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira. Como esta norma ya fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, el Decreto 1269 de 2023 debe seguir el mismo destino. A pesar de esa posición, el ciudadano planteó dudas sobre el cumplimiento de la formalidad prevista en el artículo 215 constitucional, referentes a la firma de todos los ministros.

22. Dejusticia. En criterio de esta organización, la norma bajo examen debe declararse exequible. Para sustentar esta postura, explicó los fundamentos normativos del derecho a la alimentación; recordó que este se encuentra contemplado en los artículos 44 de la Constitución Política; 17 y 24 de la Ley 1098 de 2006; 1, 3 y 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011; 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Agregó en este punto que el agua es "un prerrequisito para el desarrollo del acceso a la alimentación adecuada. Sin recursos hídricos seguros para el consumo y de calidad, que estén disponibles y sean accesibles para la población, no es posible garantizar una debida preparación de alimentos y una nutrición adecuada y segura."

23. En la misma dirección, sostuvo que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) juega un rol fundamental en el derecho a la alimentación del departamento de La Guajira, en especial, si se tiene en cuenta que este departamento sufre, según el DANE, de una inseguridad alimentaria que oscila en un rango de moderada o grave del 59,7%, siendo el departamento del país más afectado.

24. Bajo este marco, procedió a examinar cada uno de los requisitos formales y materiales previstos en la jurisprudencia para revisar este tipo de normas con rango legal. Entre sus argumentos, se destaca que "los ambientes escolares en La Guajira son el principal lugar en donde los niños y niñas Wayuú reciben alimentación [y añadió que d]esde Dejusticia en investigaciones recientes hemos identificado que el PAE en muchas ocasiones es la única comida diaria de los niños y niñas."

25. De ahí que el Decreto 1269 de 2023 se ajuste a la Constitución Política y resulte proporcional. En efecto, la medida adoptada persigue garantizar los derechos a la alimentación, la salud y la educación de niños y niñas y no implica afectación a derecho fundamental alguno. Además, no contraviene injustificada o desproporcionadamente los principios del presupuesto establecidos por el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, pues, en criterio de la organización interviniente, "cualquier afectación que se genere a estos principios resulta leve en relación al grado de satisfacción del derecho a la alimentación de los niños que se vean beneficiados por estas medidas presupuestales."

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

26. Para la Procuradora General de la Nación la norma acusada debe ser declarada inexequible. Indica que, como el Decreto Legislativo 1085 de 2023, por el cual se declaró la emergencia, no satisfizo los requisitos constitucionales, todos los decretos subsiguientes que fueron dictados para desarrollarlo son inconstitucionales por consecuencia.

27. Ahora bien, en relación con el diferimiento de la inexequibilidad prevista en la Sentencia C-383 de 2023, el Ministerio Público sostuvo que el Decreto Legislativo 1269 de 2023 no queda cobijado en tanto que "no regula directamente medidas dirigidas a enfrentar la escasez del recurso hídrico como resultado de los eventos climáticos presentes en el departamento de La Guajira." De modo que -para la Vista Fiscal- la norma en cuestión "no tiene un efecto directo en la menor disponibilidad de agua."

28. Por último, advierte que la inexequibilidad inmediata no afecta las operaciones realizadas a la fecha del fallo ni deriva en la pérdida de los recursos provenientes del presupuesto nacional, sino que "simplemente les impone a las entidades territoriales el deber de adelantar ágilmente los trámites ordinarios requeridos para incorporar dichos dineros a sus presupuestos en caso de llegar a ser necesarios en los dos meses restantes de este año."

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

29. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, le corresponde a la Corte Constitucional decidir

definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, “por el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

b. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

30. El Decreto Legislativo 1269 de 2023, Por el cual se adoptan medidas en el Sector Educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira, solo contiene una medida o norma de desarrollo del Decreto 1085 de 2023, que declaró la emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. Esta consiste en poner en cabeza de las entidades territoriales certificadas en educación y encargadas de la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el departamento de La Guajira, la facultad de incorporar los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación para la operación y prestación del servicio, mediante acto administrativo.

31. En la exposición de motivos del Decreto 1269 de 2023, objeto de estudio, a) se reiteran las consideraciones del Decreto 1085 de 2023, declaratorio de la emergencia, relacionadas con la crisis en materia de agua y alimentación, agravada por la concurrencia de eventos climáticos, como (i) la temporada de ciclones y paso de las ondas del este; (ii) el ciclo estacional de temporada seca con un déficit de precipitación acumulado del primer semestre y un déficit proyectado adicional; (iii) el aumento de temperatura media del aire con respecto a los promedios históricos entre 0.5°C y 2.5°C; (iv) el fenómeno del Niño y (v) el calentamiento global. Después, b) plantea la necesidad de garantizar la continuidad del plan de alimentación escolar durante todo el período académico, al igual que durante el cese vacacional, así como las dificultades a nivel administrativo para alcanzar ese fin.

32. Es importante aclarar el objetivo y alcance de esta providencia, pues la emergencia declarada en La Guajira supone un escenario constitucional sui géneris en la jurisprudencia constitucional, debido a la declaratoria de inexequibilidad con efectos diferidos del Decreto 1085 de 2023, adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

33. Así, la Corte Constitucional ha desarrollado un método de análisis de los decretos dictados en el marco de los estados de emergencia, que incluye la revisión de los requisitos de formación del acto, así como de las condiciones de conformidad material de su contenido

con la Constitución Política. Los primeros constituyen una barrera inicial a la concentración del poder en el Presidente de la República y se concretan en la firma de los ministros del gabinete, la existencia de una motivación y la definición de los ámbitos temporal y territorial en los cuales operarán las medidas, mientras que los segundos, representan uno de los avances constitucionales más relevantes de la Constitución Política de 1991: definir los cauces válidos e imponer límites estrictos a las situaciones de excepción.

34. En esa línea, frente a una práctica donde las fronteras entre la excepción y la normalidad se desvanecieron, al punto que buena parte de la legislación permanente del siglo XX se dictó bajo el estado de sitio, trastocando intensamente la relación entre los órganos que ejercen el poder público y generando amenazas y violaciones a los derechos humanos, en el orden actual los estados de excepción transcurren por vías definidas en la propia Constitución, los tratados de derechos humanos y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

35. La Constitución Política de 1991 distingue entre situaciones de excepción, pues la naturaleza de cada emergencia puede exigir medidas distintas por parte de las autoridades. El estado de conmoción interior, el estado de guerra exterior y la emergencia social, económica y cultural, relevante para este pronunciamiento. Cada supuesto tiene una naturaleza y finalidad específica, y esta debe iluminar las medidas que se adoptan para enfrentar su aparición.

36. En un conjunto de decisiones dictadas en 2020, a raíz de una emergencia declarada para enfrentar la pandemia del Covid-19, la Corte sistematizó su jurisprudencia y concluyó que este examen se desarrolla a través de un conjunto de pasos, definidos así: (i) el juicio de finalidad, que se dirige a verificar que la medida persiga, en efecto, enfrentar la emergencia; (ii) el juicio de no-arbitrariedad; (iii) el juicio de motivación suficiente, que constituye una carga argumentativa razonable en cabeza del presidente; (iv) el juicio de conexidad material, que verifica la relación de los decretos de desarrollo con aquel que declaró la emergencia; (v) el juicio de necesidad (fáctica y jurídica), que se refieren a la existencia de los hechos que originan la medida y a la insuficiencia de las medidas ordinarias; (vi) el juicio de compatibilidad, que verifica que solo se suspendan normas legales; (vii) el juicio de intangibilidad, que se refiere a las obligaciones del Gobierno de respetar el derecho internacional de los derechos humanos en estados de emergencia, en especial, las cláusulas

que se consideran intocables incluso en tiempos de crisis; (viii) el juicio de no contradicción de normas del bloque de constitucionalidad; (ix) el juicio de proporcionalidad; y (x) el juicio de no-discriminación, por su importancia para un orden democrático.

37. La división del control de constitucionalidad en estas categorías opera como un mecanismo para que la argumentación sea suficiente y tome en cuenta la especificidad de este ámbito de control, donde le corresponde a la Corte verificar con especial rigurosidad las medidas que se ubican en los límites del sistema de frenos y contrapesos del sistema republicano. Sin embargo, el caso objeto de estudio constituye un escenario especial porque el Decreto 1085 de 2023, declaratorio de la emergencia por el agravamiento de la crisis por escasez del agua en La Guajira, primero, ya fue declarado inexequible y esa decisión impacta a la totalidad de los decretos de desarrollo; y, segundo, porque la Sala Plena consideró necesario diferir los efectos de esa decisión por el término de un año "respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua."

38. Los efectos diferidos en las decisiones de la Corte constituyen una fórmula excepcional, y se aplican cuando la Sala concluye que el vacío normativo derivado de la declaratoria de inexequibilidad de una norma afecta intensamente principios constitucionales y, en especial, derechos fundamentales, de manera que es imprescindible preservar la regulación mientras las instancias competentes adaptan el orden jurídico a la Constitución, en el marco de sus funciones. Como la decisión de la Sentencia C-383 de 2023 acudió a esta fórmula, al abordar el análisis de los decretos de desarrollo, la Sala ha decidido aplicar una metodología especial, tomando en cuenta que los decretos de desarrollo –todos y en su integridad– serán declarados inexequibles por consecuencia.

39. En ese marco, siguiendo las premisas que llevaron a de la adopción de efectos diferidos de la Sentencia C-383 de 2023, la Sala analiza, como cuestión inicial, si las medidas de cada decreto guardan una relación de conexidad con aquellas materias que quedaron cobijadas por los efectos diferidos, para abordar después el estudio formal (o de trámite) y material de cada medida.

40. En caso de que se supere el juicio de conexidad mencionada, la Sala procede al control formal o de trámite y material del Decreto para defender la supremacía de la Constitución frente a medidas que podrían permanecer por un año en el ordenamiento jurídico, aunque

toma en consideración que lo establecido en la Sentencia C-383 de 2023 impacta directamente el examen inicial de conexidad y que no está en juego la validez del decreto objeto de estudio, sino únicamente la definición de los efectos de la decisión de inexequibilidad.

41. En caso de no probarse ese vínculo, se limitará a declarar la inexequibilidad por consecuencia.

c. Cuestión inicial: la materia regulada por el Decreto Legislativo 1269 de 2023 guarda relación con las materias cobijadas por los efectos diferidos de la declaratoria de inexequibilidad previstos en la Sentencia C-383 de 2023

42. Mediante Sentencia C-383 de 2023, la Sala Plena declaró inexequible el Decreto 1085 de 2023, "[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira", pues consideró que si bien se acreditaron el presupuesto fáctico de una situación de emergencia, y el valorativo, que daría base a la adopción de medidas inmediatas, no se acreditó el supuesto de insuficiencia de las medidas ordinarias para enfrentar la emergencia humanitaria descrita en el decreto declaratorio. Sin embargo, la Sala concedió efectos diferidos a la decisión por el término de un año, "respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua." Lo anterior con el fin de "no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío legislativo que resulta de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo, lo que permitirá que sus medidas sean examinadas por esta Corte bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, entre otros (…)."

43. Por lo tanto, la Sala Plena debe verificar si la materia regulada por el Decreto Legislativo 1269 de 2023 presenta esa relación con el alcance de los efectos diferidos de la Sentencia C-383 de 2023 antes de abordar el estudio de fondo.

44. Ahora bien, el análisis del vínculo de las normas de cada decreto de desarrollo con el agravamiento de la crisis por escasez de agua, y sus consecuencias en necesidades como la salud o la alimentación debe realizarse caso por caso, con base en un conjunto de premisas relevantes a raíz del destino que siguió el Decreto declaratorio de la emergencia. Primero, el agua es un derecho humano y fundamental. En consecuencia, es necesaria para la dignidad humana y guarda relaciones de interdependencia con otros derechos. Segundo, el vínculo

exigido por la Corte Constitucional en el marco de este estado de emergencia debe ser directo e inmediato y no remoto. Tercero, la Sentencia C-383 de 2023 no agotó los efectos diferidos en la escasez de agua, sino que se refirió a otras necesidades, de manera explícita. Y, cuarto, la evaluación de conexidad que realiza la Corte no es un juicio de validez de las normas previstas en cada decreto. Por lo tanto, algunas de las medidas que no superen este examen podrían en principio adoptarse por otros cauces, como la potestad reglamentaria, la delegación de funciones legislativas o el desarrollo de normas para propiciar el funcionamiento de territorios indígenas (artículos 189, 150.10 y 56 transitorio, de la Constitución Política). Así lo dijo la Corte en la Sentencia C-383 de 2023.

45. La emergencia social, económica y ecológica declarada en el departamento de La Guajira obedece -como lo expuso el Gobierno nacional- a la menor disponibilidad de agua, un problema derivado de distintos fenómenos ambientales. La falta de acceso suficiente a este líquido vital guarda una estrecha relación con otras necesidades básicas, como la alimentación, la salud y la mortalidad infantil. El Decreto Legislativo 1269 de 2023, al estar orientado a garantizar el acceso a la alimentación básica de la población escolar vulnerable guarda relación con aquellas medidas cobijadas por los efectos diferidos de la Sentencia C-383 de 2023, pues la falta de acceso al agua potable impacta de manera inexorable en la eficacia del derecho humano a la alimentación, al punto que no es posible pensar en nutrición sin fuentes adecuadas y suficientes de agua.

“El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural).”

47. Hay necesidades biológicas tan elementales y universales que su relación con la dignidad humana se considera evidente, en la medida en que son indispensables para el disfrute y goce efectivo de otros derechos humanos. Satisfacer estas necesidades, dentro de las cuales se encuentra la alimentación, es un asunto de justicia social.

48. En ese marco, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), es imposible discutir sobre la seguridad alimentaria y la nutrición sin considerar también el acceso al agua potable pues ambos están íntimamente conectados: "el derecho al agua depende del uso responsable y eficiente del agua en el sector agrícola; del mismo modo que el derecho al agua está conectado con la realización del derecho a la alimentación."

49. El derecho humano al agua, siguiendo aún las consideraciones de la FAO es esencial para la producción de alimentos, el riego de cultivos, la crianza de animales. El agua es necesaria para el goce efectivo de diversos derechos. De manera inmediata, para la alimentación, pues es condición para la producción y aseo de los alimentos, y opera como primer insumo para su cocción. Para la salud, pues la carencia de agua constituye un riesgo inmediato de desnutrición, de enfermedad diarreica aguda y otras afecciones estomacales, de manera que su carencia amenaza directamente la vida. Por ello, la disponibilidad de agua en todas las cocinas del mundo ha sido considerada como una condición para la independencia alimentaria. En suma, el agua como elemento natural y el derecho al agua como derecho humano son parte de la alquimia necesaria para llevar una vida en condiciones de dignidad.

50. El derecho constitucional colombiano ha reflexionado sobre el derecho a la alimentación de poblaciones vulnerables y su interdependencia con el acceso al agua. Justamente, la Sentencia T-302 de 2017, por medio de la cual se declaró un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, concluyó que "sin agua potable disponible, accesible y de calidad, ningún esfuerzo de alimentación o de atención en salud podrá solucionar la crisis de muertes de niños y niñas en La Guajira." Al respecto señaló:

"Es uno de los casos en los que más claramente se ve la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos fundamentales. No existe duda que sin el acceso al agua las poblaciones, además de no poder tomar líquido, tampoco pueden cocinar, y en consecuencia, tampoco subsistir. Debe ser agua con calidad de consumo, pues sin un alimento seguro, su salud se deteriora a tal punto que puede llevarlas a la muerte. Así, se ha determinado que el riesgo de inseguridad alimentaria aumenta en las temporadas secas o de bajas lluvias, en las que las comunidades no cuentan con fuentes hídricas […]. Sin duda la seguridad alimentaria de las comunidades depende esencialmente del acceso al agua, pues es con ella que se puede

hacer pastoreo y cultivos de pancoger, actividades que constituyen el sustento básico."

51. Asimismo, esta Corporación ha defendido la importancia de la alimentación escolar como un asunto constitucional. En efecto, la Constitución de 1991 consagra, en su artículo 44, la "alimentación equilibrada" como uno de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y, en la misma dirección, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11-1, afirma el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho a "estar protegida contra el hambre". Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos "para dar efectividad" a los derechos prevalentes de las y los niños. Específicamente, ordena combatir la malnutrición y la desnutrición infantil mediante el "suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos derivados de la contaminación del medio ambiente."

52. La alimentación adecuada es imprescindible para el desarrollo infantil, pero esta enfrenta serios obstáculos en la actualidad. En un extremo, los alimentos ultraprocesados, también conocidos como "comida rápida", son muy energéticas pero carece de suficientes micronutrientes, de manera que generan sobrepeso infantil, riesgos de hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, resistencia a la insulina, efectos psicológicos, e incluso fallecimientos prematuros. En otro extremo, la falta de alimentos lleva rápidamente a la pérdida de talla corporal, el aumento de enfermedades infecciosas como la diarrea y a un punto de no retorno en el que el cuerpo deja de recibir nutrientes, mientras las pocas reservas de energía se consumen en el simple acto de respirar. En los casos más extremos de desnutrición, y en medio de un dolor intenso, la vida abandona los cuerpos afectados.

53. Para hacer frente a esta situación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha promovido el concepto de alimentación adecuada el cual se "ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla." El contenido básico de este derecho comprende: (i) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y (ii) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de

otros derechos humanos.

54. Ahora bien, el derecho a la alimentación escolar, para todos los niños, es un mecanismo relevante para "garantizar a todos los alumnos acceso a [al menos] una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar." La falta de alimentación adecuada, por el contrario, además de impactar con mayor intensidad a los estratos con menores recursos económicos y marginalizados, perpetúa el ciclo de la pobreza a través de las generaciones, pues la desnutrición acarrea riesgos de infección y de muerte, cognición deficiente y bajo rendimiento académico, al tiempo que, en la medida en que lesiona el proceso de formación puede traducirse con el paso del tiempo en menores oportunidades de generación de ingresos durante la vida adulta.

55. La alimentación escolar es fundamental para el acceso y sobre todo para la permanencia en el sistema educativo y, exige un "un esfuerzo de planeación y coordinación mancomunado y constante dirigido a exterminar el hambre y la desnutrición de los niños y las niñas."

56. Con todo, la inseguridad alimentaria no es el único factor de deserción escolar a tener en cuenta en este proceso, pues la desnutrición infantil se agrava también en escenarios de emergencia climática. Según la más reciente observación del Comité de los Derechos del Niño, la contaminación del aire y del agua, la exposición a sustancias tóxicas, la degradación de los suelos y otros tipos de daños ambientales aumentan la mortalidad infantil y favorecen la prevalencia de enfermedades, las alteraciones del desarrollo cerebral y las consiguientes deficiencias cognitivas. Los efectos del cambio climático "como la escasez de agua, la inseguridad alimentaria, las enfermedades de transmisión vectorial e hídrica, la agudización de la contaminación atmosférica y los daños físicos provocados por fenómenos repentinos o de evolución lenta, afectan de forma desproporcionada a los niños." Tragedia que ya se hace palpable en nuestro país. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, el año pasado se reportaron 308 casos de mortalidad asociados a la desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, y el departamento de La Guajira tiene el peor registro de defunciones notificadas, con un total de 85.

57. En suma, la alimentación es un derecho fundamental tanto para el ordenamiento interno

como para los instrumentos del bloque de constitucionalidad. De este derecho derivan obligaciones para el Estado de garantizar el acceso a alimentos nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados, especialmente para los niños, niñas y adolescentes cuyas familias no pueden proveer por cuenta propia los alimentos requeridos. El incumplimiento de estos deberes perpetúa los ciclos de pobreza e inequidad que se inscriben en cuerpos marcados por la obesidad, la desnutrición y, en el peor de los casos, condenados prematuramente a la muerte. Esto es pues un asunto de justicia social que convoca a las familias, la sociedad y el Estado.

58. Así las cosas, en este análisis inicial, la Sala concluye que existe un vínculo entre el derecho al agua y la alimentación adecuada, en los planos empírico y normativo. Además, se encuentra comprobado que La Guajira es el departamento más afectado en lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria. Este Tribunal ya lo ha considerado así en distintas decisiones y, las cifras estadísticas incorporadas en la motivación del Decreto 1269 de 2023 –y no controvertidas hasta el momento– lo confirman. Es además un hecho cierto que los pueblos étnicos de La Guajira y, en particular, el pueblo Wayúu enfrentan condiciones aún más intensas de escasez de alimentos y que los niños y niñas son los más vulnerables, los más expuestos a la inseguridad alimentaria, y quienes con mayor frecuencia pierden la vida por falta de alimentos y agua.

59. De acuerdo con los párrafos previos, el agua es necesaria para la alimentación y, en consecuencia, es posible sostener que cuando escasea el agua puede afectarse muy intensamente tanto la producción como la preparación de alimentos y, por lo tanto, la nutrición. Esta lesión es más grave para los niños y las niñas, pues constituye una amenaza directa a su vida.

60. Ello explica que, según la motivación del Decreto 1269 de 2023, se haya previsto una medida destinada a que los niños y niñas puedan acceder a los alimentos del plan de alimentación escolar, incluso durante sus vacaciones. A la luz de lo expuesto, la Corte concluye que existe un vínculo directo y específico entre los efectos diferidos de inexequibilidad que previó la Sentencia C-383 de 2023 respecto al agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua y el Decreto Legislativo 1269 de 2023, cuya finalidad expresa consiste en que “no se suspenda el complemento alimentario brindado por el Programa de Alimentación Escolar PAE durante el calendario escolar en las entidades

territoriales certificadas en educación del departamento de La Guajira.”

61. Es necesario aclarar, con miras a la eficacia futura de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de La Guajira que esta no es una medida destinada a ofrecer una solución integral al problema alimentario que aqueja a toda la población de La Guajira. El PAE no fortalece la producción de alimentos, ni la preparación de estos de manera adecuada a cada cultura, como manifestación de la autonomía y la diversidad cultural, como lo ha comprendido esta Corporación, por ejemplo, en las sentencias T-456 de 2016 y T-302 de 2017.

62. En el marco de la educación pública, el programa de alimentación escolar, PAE, es previsto para mejorar la calidad de la educación, debido a los beneficios que una nutrición adecuada provee para la persona en proceso de formación y, en especial, para evitar la deserción escolar asociada al hambre o, en términos amplios, a las carencias en la satisfacción de las necesidades más básicas. En una crisis por escasez de agua, la extensión del PAE por fuera de las aulas constituye un remedio provisional y transitorio; pero aun así, un remedio que guarda conexidad con una de las consecuencias más lamentables de la escasez de agua potable por el efecto conjunto de cinco fenómenos climáticos en La Guajira.

63. Por todo lo expuesto, con independencia de la revisión formal y material que adelantará esta Corporación, lo cierto es que la materia del Decreto 1269 de 2023, bajo examen, hace parte de las materias que deben quedar cobijadas por los efectos diferidos de la inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, por conexidad y, de acuerdo con lo previsto por este Tribunal en la Sentencia C-383 de 2023. La insuficiencia de agua impacta directa y gravemente en la necesidad básica de alimentación; el agua potable es un componente esencial e impostergable de cualquier dieta humana, como también es un medio irreemplazable para el cultivo de alimentos, la limpieza de los mismos y su preparación. En últimas, el agua es condición de posibilidad para la alimentación adecuada y para combatir la desnutrición infantil, objetivos a los que responde el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los términos del Decreto 1269 de 2023.

64. En consecuencia, la Sala pasará al examen de constitucionalidad del Decreto 1269 de 2023, con el fin de verificar que su extensión en el tiempo no conduzca a la violación de los principios centrales que rigen las normas de excepción. Para ese efecto, (i) reiterará la

jurisprudencia constitucional sobre el estado de emergencia económica, social y cultural; (ii) los juicios que componen el análisis material de la norma; y (iii) se pronunciará sobre el caso objeto de estudio.

d. Caracterización general del Estado de emergencia económica, social y ecológica y la función de control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional

65. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior y (iii) emergencia económica, social y ecológica. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone "el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia", así como que el sometimiento de estas herramientas "a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad." La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción- y mediante dispositivos de control político y judicial.

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

67. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la Ley estatutaria de los estados de excepción; 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, CP). 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 lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

68. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia tiene dos facetas: formal (o de trámite) y material. El examen formal del decreto legislativo exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

69. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este Tribunal se proyecta en diez juicios, como se explica a continuación.

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

71. El juicio de conexidad material está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Este juicio 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.

72. El juicio de motivación suficiente busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales."

73. 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 Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

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

su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

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

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

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

79. El juicio de no discriminación, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, 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.

e. Análisis formal: la expedición del Decreto Legislativo 1269 de 2023 cumplió el procedimiento constitucional

80. Vistos los antecedentes que derivaron en la promulgación del Decreto Legislativo 1269 de 2023, la Corte concluye que el mismo cumple con los requisitos formales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas, como se pasa a explicar.

81. Suscripción. El decreto legislativo fue proferido por el Gobierno nacional y fue debidamente suscrito por el Presidente de la República y los 19 ministros y ministras que para ese entonces conformaban el gabinete, fuese como titulares o encargados del respectivo ramo. Contrario a lo afirmado por el ciudadano Harold Sua Montaña, la Sala constata que tanto en la copia del decreto como en la certificación allegada por la Presidencia de la República están las respectivas firmas del Gabinete.

82. Expedición. Se expidió el 31 de julio de 2023, esto es, al amparo y dentro del término de vigencia del Decreto 1085 del 02 de julio 2023 que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira por el término de 30 días.

83. Motivación. El Decreto 1269 de 2023 se encuentra formalmente motivado en el acápite correspondiente al "considerando", donde se enuncian las razones y causas que justifican su expedición y se explican las medidas adoptadas, entre otras, la necesidad de preservar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el departamento de La Guajira, incluso durante el receso académico, así como la dificultad para inyectar a tiempo nuevos recursos del presupuesto general de la Nación para este fin. La valoración material sobre estas razones se hará en el siguiente capítulo. Por el momento, basta constatar la existencia de dicha motivación.

84. Ámbito territorial. Teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica se limitó al departamento de La Guajira, el Decreto Legislativo 1269 de 2023 resulta acorde con este ámbito de aplicación. En efecto, su alcance expresamente de dirige a "las Entidades Territoriales Certificadas en Educación encargadas de la prestación del Programa de Alimentación Escolar -PAE- en el departamento de La

Guajira.”

85. El examen formal descrito arroja que el Decreto Legislativo 1269 de 20203 supera este primer filtro, lo que habilita la revisión material de su contenido.

Análisis material o de fondo

86. Antes de aplicar los diez juicios de manera sucinta, como se anunció en el acápite sobre la estructura de la decisión, es necesario señalar que existen dos precedentes relevantes para este análisis, en la medida en que abordaron el estudio de constitucionalidad de decretos que intervinieron el Programa de alimentación escolar en contextos de crisis y grave afectación de derechos de la población infantil. Así, en el contexto de la pandemia desatada por el virus del Covid-19, el Gobierno de ese entonces acudió a la figura de excepción bajo análisis y dictó dos decretos que modificaron temporalmente el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar.

87. Estos decretos adoptaron medidas presupuestales para asegurar la continuidad del programa durante la pandemia, modificaron el giro de recursos, para que estos fueran ejecutados directamente por departamentos y no por los municipios (o las entidades territoriales certificadas y no-certificadas) y, en especial, previeron la disposición de los kits alimentarios en casa, al tomar en consideración que un alto número de padres y madres también se vieron afectados en sus ingresos a raíz de la pandemia. La Corte Constitucional consideró válidas estas medidas, en sentencias C-158 de 2020 y C-199 de 2020, pues estimó que se trataba de medidas humanitarias, adecuadas para la garantía de los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, que son además sujetos de especial protección constitucional, y que no afectaban intensamente ningún principio constitucional.

88. La Sala no pierde de vista que las condiciones fácticas de cada emergencia son distintas y, que, en el caso de La Guajira, se ha concluido que no se acreditó el supuesto de insuficiencia de las vías ordinarias para enfrentar la crisis por escasez de agua, así como sus consecuencias frente a diversas necesidades básicas, de modo que tales precedentes no pueden conducir a la exequibilidad de las normas –estas serán declaradas inexequibles por consecuencia–, ni se proyectan sobre los diez juicios citados. Sin embargo, sí iluminan el examen normativo de compatibilidad con los mandatos de la Constitución y el respeto por los

límites de la Ley estatutaria de los estados de excepción y los tratados de derechos humanos. Ahora bien, antes de proceder al juicio material, la Sala recordará el alcance de la medida incluida en el Decreto 1269 de 2023.

89. Esta consiste en que las Entidades Territoriales Certificadas en Educación encargadas de la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el departamento de La Guajira, mediante acto administrativo expedido por su representante legal, podrán incorporar hasta el 31 de diciembre de 2023 a sus respectivos presupuestos los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la operación y prestación del servicio. La finalidad de esta medida, de conformidad con la motivación del Decreto abarca tres aspectos, (i) la satisfacción del programa durante todo el período escolar, (ii) la ampliación de la cobertura a población que actualmente no cuenta con acceso y (iii) la provisión de alimentos también durante el receso escolar:

Así, haciendo mención al Decreto 1085, Declaratorio de la emergencia, la motivación del 1269 de 2023 expone: "Que a partir de este escenario se hace imperativo adoptar medidas en el territorio para ampliar la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar, incluso durante el receso académico, como mecanismo movilizador inmediato que contribuye en el bienestar, la permanencia y la seguridad alimentaria de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, matriculados en el sistema educativo oficial (…); y, posteriormente, confirma estas aspiraciones en los siguientes términos:

"Que la medida que se adopta en el presente decreto legislativo permitirá que no se suspenda el complemento alimentario brindado por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario escolar en las entidades territoriales certificadas en educación del departamento de La Guajira, a través de la asignación de recursos adicionales a las ETC conforme al reporte de información en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) con corte a 30 de junio de 2023, para la atención de más de 83.684 estudiantes por 85 días calendario académico por parte de la Secretaría de Educación Departamental, y 40.333 estudiantes por el Distrito de Riohacha durante 85 días de calendario académico. Adicionalmente, se pretende lograr con ello un impacto positivo con el aumento de la cobertura en más de 20.000 estudiantes adicionales en las entidades territoriales de Maicao y Uribia por lo que resta del calendario académico, asegurando un complemento a más de 214.000 estudiantes en todo el departamento de La Guajira, además de garantizar la atención con una canasta

para preparar en casa en el receso escolar de fin de año para cerca de 260.000 estudiantes matriculados en el departamento".

90. La medida objeto de estudio cumple el juicio de finalidad, pues, como se explicó al abordar la cuestión inicial, se encuentra directa y específicamente encaminada a conjurar una de las consecuencias de la crisis humanitaria derivada de la escasez de agua y, en especial, pretende impedir la extensión y agravación de sus efectos. Así, aunque la distribución de los kits de alimentación escolar constituye una solución apenas provisional para atender la inseguridad alimentaria y el riesgo de desnutrición de niños y niñas en La Guajira, lo cierto es que en un contexto de crisis como el que caracteriza la situación humanitaria de la región debe considerarse que el cumplimiento y extensión -inclusive durante el tiempo de receso- de la entrega del PAE responde a la finalidad de preservar las derechos, la integridad y la vida de las y los niños. De hecho, según los estudios de campo aportados por Dejusticia se sabe que "el PAE en muchas ocasiones es la única comida diaria de los niños y niñas [en La Guajira]."

91. En concreto, el monto adicional de $40.853.576.000, financiados con aportes de la Nación, buscan garantizar: "(i) la continuidad del Programa de Alimentación Escolar y su culminación acorde con el calendario escolar; (ii) el aumento de cobertura de beneficiarios del PAE en cumplimiento a órdenes judiciales y a los acuerdos realizados para la atención de población víctimas de la violencia, y (iii) la atención en Receso Escolar."

Entidad territorial certificada para PAE

Criterio 1 Continuidad del calendario

Criterio 2 Aumento de cobertura

Criterio 3 Receso Escolar

Total recursos adicionales

La Guajira

9.090.607.000

6.288.100.000

$15.378.707.000

Maicao

3.558.714.000

3.610.390.000

$7.169.104.000

Riohacha

7.451.693.000

3.747.590.000

$11.199.283.000

Uribia

2.450.852.000

4.655.630.000

$7.106.482.000

Estimativos presupuestales para el desarrollo y la ejecución de proyectos de solución estructurales para la

atención de la emergencia en materia de alimentación escolar. Fuente. Ministerio de Educación Nacional.

92. Esto es importante si se tiene en cuenta que -según los datos aportados por el Ministerio de Educación Nacional- en las cuatro entidades territoriales certificadas del total de 261.453 estudiantes matriculados en el sector oficial, solo 214.843 (82%) eran beneficiarios del PAE, restando un aproximado de 46.610 (18%) por vincular al programa de alimentación. Además, los recursos inicialmente previstos no permitían cobijar el periodo de vacaciones. De modo que la inclusión expedita de nuevos recursos que permite el Decreto 1269 de 2023 lograría cobijar al universo total de estudiantes oficiales -integrado mayoritariamente por niños, niñas y adolescentes con afiliación étnica- inclusive durante el periodo de receso académico.

Etnia

Matriculados

Ningún grupo

124.045 (47%)

Indígenas

128.576 (49%)

Negro, afrodescendiente, palenquero o raizal

8.832 (3.4%)

Total

261.453

Número total de estudiantes matriculados al sector oficial por afiliación étnica.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

93. La medida contenida en el Decreto 1269 de 2023 satisface el requisito de conexidad interna, pues, como se explica en su motivación, los trámites administrativos necesarios para extender el plan de alimentación escolar frustrarían el propósito de que los niños cuenten con alimentación inclusive durante el receso escolar. Por eso, la medida se concreta en la simplificación y agilización de estos para que se realice la adición presupuestal necesaria para preservar el programa de alimentación escolar, PAE, mediante acto administrativo de cada entidad municipal. Además, cumple el vínculo externo, de acuerdo con las consideraciones vertidas en el acápite de la cuestión inicial.

94. En síntesis, el vínculo necesario para que la medida quede cobijada por los mismos efectos ha sido demostrado en una línea de argumentación que comienza por reflexionar acerca del agua como derecho humano y fundamental, su relación con otros derechos de la misma naturaleza, y sus consecuencias en la alimentación infantil. Y continúa por considerar que, si bien la medida no puede considerarse una solución definitiva al problema de seguridad alimentaria en el departamento de La Guajira, sin duda sí es un remedio provisional destinado a enfrentar las consecuencias que la crisis proyecta sobre la producción, cocción y disposición de alimentos, todo lo anterior con miras a beneficiar a un grupo poblacional sujeto de protección constitucional reforzada.

95. El decreto cuenta con una motivación suficiente. Al respecto, además de recordar el efecto conjunto de los cinco fenómenos climáticos que se ciernen sobre La Guajira, y otros aspectos del Decreto 1085 de 2023, declaratorio de la emergencia, explica por qué se prevé una medida específicamente para la garantía del programa de alimentación escolar en lo que queda del año e inclusive durante el receso escolar. El decreto 1269 de 2023, además, no afecta derechos fundamentales, de manera que no resultaba necesaria una justificación en esa dirección. Es importante, para efectos de los juicios que siguen, recordar los puntos centrales de la motivación, transcrita de manera integral como anexo de esta providencia. Así, la motivación considera (i) la situación de especial afectación de niños, niñas y adolescentes en el departamento de La Guajira derivada de la crisis de acceso al agua potable, (ii) la regulación general del Programa de alimentación escolar, y cómo requiere de

la intervención de distintos órganos que conforman el poder público y (iii) la manera en que esta norma simplificaría y agiliza una actuación destinada a conseguir el cumplimiento y extensión del programa durante el receso escolar.

96. Esta motivación aborda entonces dimensiones fácticas y jurídicas relevantes para comprender la norma contenida en el Decreto 1269 de 2023 y por qué, en su momento, se consideró relevante para enfrentar una crisis humanitaria.

97. La medida contenida en el Decreto 1269 de 2023 no es arbitraria. No implica un exceso en el ejercicio de facultades reconocidas en la Constitución, la Ley estatutaria de los estados de excepción ni los tratados internacionales, no suspende ni vulnera derechos y libertades, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, sino que facilita la garantía de un derecho para niños y niñas y no suprime ni modifica organismos y funciones básicos de acusación y juzgamiento. Todo lo contrario, busca garantizar el derecho prevalente de los niños y niñas a tener una alimentación adecuada.

98. El conjunto de derechos intangibles identificado por la jurisprudencia constitucional incluye 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 principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus, al igual que los mecanismos para protegerlos.

99. Es claro que la única medida del Decreto 1269 de 2023 no pretende suspender, alterar, intervenir o restringir estos derechos. Por el contrario, pretende satisfacer los derechos de los niños, que hacen parte de este conjunto. Por lo tanto, supera el juicio de intangibilidad.

100. El Decreto 1269 de 2023 no contradice mandatos específicos de la Constitución y los tratados internacionales, ni desborda el marco de actuación del Presidente en un estado de emergencia económica, social y ecológica. (Arts. 47, 48 y 50, LEEE). El decreto, en fin, no

desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

101. Sobre el juicio de incompatibilidad, la Sala observa que el decreto objeto de estudio supone una adecuación temporal de las normas que regulan materias presupuestales, en especial, en el ámbito territorial y genera algunas modificaciones transitorias en el funcionamiento del programa de alimentación escolar. En especial, en las relaciones entre los distintos niveles territoriales.

102. En materia presupuestal, la apropiación presupuestal implica, en tiempos ordinarios, la intervención de la nación, un concepto de contaduría, la solicitud de la adición por parte de los alcaldes municipales y la aprobación por parte de los concejos. Así lo admite y explica también el Decreto 1269 de 2023 en su motivación, y aclara que son estos pasos los que impedirían que los alimentos sean entregados durante el receso escolar. A su vez, en lo que tiene que ver con el funcionamiento ordinario del Programa de alimentación escolar, el decreto bajo análisis implica que el Ministerio de Educación asuma, por vía de concurrencia, un papel protagónico frente a los municipios. Esta es una consecuencia directa de la decisión de ampliar la cobertura y extender en el tiempo la entrega de los alimentos durante el período vacacional, de modo que la alteración de las normas ordinarias es apenas transitoria y obedece a la necesidad de simplificar la llegada de los recursos para población que los requiere con especial urgencia.

103. Así, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) establece una serie de etapas y procedimientos que ordinariamente deben agotar las entidades territoriales para incluir nuevos recursos en sus presupuestos y poder realizar luego la correspondiente ejecución. Estos, incluyen, entre otros, la certificación del contador municipal y la adición a cargo de la corporación administrativa local a iniciativa del órgano ejecutivo correspondiente. Procedimiento que por su esencia misma deliberativa en órganos colegiados no puede cumplirse con la urgencia que requiere el programa de alimentación escolar en un escenario de emergencia climática.

104. A su turno, en materia de alimentación escolar, de acuerdo con el Decreto 1075 de 2015 (Decreto único reglamentario del Sector Educación), opera un régimen de concurrencia entre el Gobierno nacional y los entes territoriales, desde la provisión de recursos hasta la operación del programa. Este régimen obedece a la necesidad de asegurar que la

universalidad no dependa de manera exclusiva de los recursos propios de cada municipio, y de propiciar a la vez la progresiva adecuación de los alimentos a la población objetivo, como parte del componente de calidad del derecho a la educación. Lo que ocurre con el Decreto objeto de estudio es que permite que la nación determine la llegada de recursos adicionales para enfrentar un período de urgencia que pone amenaza intensamente derechos de niñas y niños, de manera que su impacto, además de transitorio se refiere a un aspecto puntual de la política pública, cuya modificación requeriría un tiempo más amplio del necesario para que los alimentos sean recibidos oportunamente.

105. También es claro que las normas legales relevantes acerca del funcionamiento del programa, como el artículo 2º, parágrafo 2º y el artículo 76, de la Ley 715 de 2001, que hablan sobre el traslado de recursos para la alimentación escolar; el artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 (que traslado el manejo central del programa del ICBF al Ministerio de Educación Nacional) o el 6º de la Ley 1551 de 2012 (sobre funciones de los municipios en materia educativa), así como los decretos que desarrollan estas normas (Decreto compilatorio1075 de 2015, Título 10; y Decreto 1852 de 2015) concibieron el programa de alimentación para tiempos de normalidad, razón por la cual estas normas entienden que su entrega se producirá solo durante el período escolar, pues supone que, con base en el principio de corresponsabilidad, las familias están en capacidad de producir o comprar los alimentos en vacaciones. En otras palabras, las normas legales ordinarias no están concebidas para escenarios donde la alimentación de todas y todos está en riesgo y, por lo tanto, resulta comprensible que el Decreto 1269 de 2023 prevea la alteración transitoria descrita, sin pasar por una reforma legislativa, que implica un proceso extenso. Ahora bien, si el Gobierno nacional considera necesario que los alimentos de este programa en el futuro se entreguen también en los recesos escolares, podrá ejercer su iniciativa legislativa en lo pertinente.

106. Así las cosas, el juicio se considera superado.

107. El juicio de necesidad se basa en lo expresado en la cuestión inicial acerca de la conexidad del decreto con aquellas materias que fueron cobijadas por los efectos diferidos de la decisión de inexequibilidad adoptada en la Sentencia C-383 de 2023. En ese marco, la necesidad fáctica o idoneidad se cumple, pues resulta razonable concebir la provisión de

alimentos durante el período vacacional como una herramienta para enfrentar las consecuencias que la crisis por escasez del recurso hídrico proyecta sobre la seguridad alimentaria. Y, en especial, para enfrentar la especial vulnerabilidad de los niños y las niñas quienes, según uno de los conceptos remitidos en el proceso, basado en investigaciones de campo, en ocasiones encuentran en el PAE su alimento diario.

108. Debe insistirse en que el PAE no puede convertirse en una medida que aplace indefinidamente la garantía de la seguridad alimentaria, bien sea de la población campesina, bien sea de la población que defiende una identidad étnica alimentaria. Sin embargo, como remedio provisional para períodos de crisis, resulta indiscutible que la extensión del PAE al período vacacional puede cumplir un papel relevante, incluso para la defensa de la vida de niños y niñas aquejados por la escasez de agua y alimentos.

109. La medida supera el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad, pues la modificación de los presupuestos municipales en tiempos ordinarios -o de paz- exige agotar unas instancias de planeación y deliberación que no se compadecen con la premura de los estados de emergencia.

110. En primer lugar, es importante recordar que no existe un marco presupuestal único a nivel local, pues la Constitución les confirió a las entidades territoriales cierto margen de autonomía para fijar sus procedimientos en esta materia. En esa misma dirección, el Estatuto Orgánico del Presupuesto no regula las modificaciones de los presupuestos de las entidades territoriales durante los estados de excepción, sino que remite de forma general a las normas del nivel central. Esto obedece principalmente a que tanto en la Constitución como en la ley se ha diseñado un modelo de autonomía territorial para tiempos de normalidad.

111. Ahora bien, pese a esta dispersión normativa, la jurisprudencia ha insistido en que el principio de legalidad del gasto es aplicable a la aprobación y modificación de los presupuestos de las entidades territoriales. En efecto, el artículo 345 de la Constitución establece que en tiempos de paz "[no] podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales." De modo que, en tiempos ordinarios la modificación del presupuesto "le corresponde a las corporaciones públicas de elección popular y, específicamente, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales, mientras que en

materia presupuestal las facultades de los gobernadores y alcaldes son, por regla general, de mera ejecución.”

Bajo esta lógica, la adición de recursos a nivel municipal implica agotar unas etapas de planeación y deliberación previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las cuales incluyen: (i) la presentación por parte del alcalde de una iniciativa de acuerdo municipal; (ii) una certificación del contador municipal sobre los recursos adicionales; (iii) la deliberación y aprobación al interior del Concejo Municipal correspondiente y la (iv) eventual objeción del alcalde al presupuesto.

Este camino fue analizado precisamente en la motivación del Decreto 1269 de 2023, pues la ruta descrita impediría que los recursos del PAE se incorporaran a tiempo para que las raciones del PAE se preserven durante el período de vacaciones y para alcanzar un grupo poblacional objetivo más amplio.

La Corte entiende la importancia del principio de deliberación y la función democrática que cumplen los concejos municipales -la cual en todo caso no puede quedar anulada de manera definitiva por una norma de excepción-, pero advierte también que la premura de la situación de La Guajira requiere mecanismos para adicionar y hacer operaciones presupuestales de manera expedita, en especial, para garantizar un problema de alimentación escolar en un escenario de emergencia climática.

Así las cosas, si bien sería hipotéticamente posible modificar las reglas que establecen el funcionamiento del PAE, esta adecuación incluye actualmente un diseño legislativo pensado en función de la asistencia a clases en colegios e instituciones educativas públicas, una distribución de recursos desde el Sistema General de Participaciones y, en especial, desde la partida de calidad de la educación, y una actuación compleja, entre las corporaciones públicas territoriales y las alcaldías. En consecuencia, no existiría un camino lo suficientemente expedito para lograr la extensión del PAE dentro de la oportunidad requerida para que la medida sea eficaz. Más aún, cuando la falta de alimentos es una “necesidad humana constante que se manifiesta varias veces al día”, por lo que el paso de los días a la espera de los procedimientos ordinarios de asignación de recursos amenaza de forma inminente y grave los derechos fundamentales de los niños y niñas que requieren tales alimentos.

112. Esto no podría lograrse en un tiempo razonable para que los niños accedan a alimentos durante lo que resta del calendario, inclusivo el periodo vacacional. Así, el PAE es una política pública concebida desde la Ley 715 de 2001, modificada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 e incorporada en planes sucesivos. Inicialmente, se encontraba en cabeza del ICBF, pero a raíz de una reforma contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011, artículo 136), se trasladó a la unidad para la alimentación, entidad autónoma y descentralizada, adscrita al Ministerio de Educación. Los recursos que lo componen hacen parte de las rentas exógenas, y, para la ejecución de los recursos, es necesaria la apropiación y un acto de los consejos municipales, como lo indica la motivación del Decreto 1269 de 2023.

113. Además, como la medida está diseñada para evitar la deserción de las aulas derivada de la insatisfacción de necesidades alimentarias y, para generar beneficios en el aprendizaje de niños y niñas, es comprensible que no se haya proyectado inicialmente la disposición de los kits alimentarios del programa de alimentación escolar, PAE, incluso durante las vacaciones escolares. Y, en consecuencia, las modificaciones a la política pública que sigan el camino ordinario descrito no lograrían operar a favor de las y los niños con la celeridad requerida.

114. En torno al juicio de proporcionalidad, es necesario indicar que la medida no afecta derechos constitucionales, ni principios materiales de la Carta Política, de modo que podría resultar superfluo. Sin embargo, como lo propone una organización interviniente, en caso de contrastar el beneficio previsto por el decreto, que consiste en el acceso a alimentos por parte de la población más vulnerable del departamento de La Guajira, y cuyos derechos son prevalentes en el orden constitucional, la eventual alteración al régimen presupuestal y contractual ordinario no tendría un peso suficiente para considerar que se trata de una medida desproporcionada.

115. Es necesario añadir que, en la medida en que los recursos de calidad en educación, que son la principal fuente de recursos para el financiamiento del programa de alimentación escolar, PAE, son rentas exógenas, la Corte Constitucional ha admitido que el nivel central, reflejado en el Congreso de la República y el Gobierno nacional pueden tener un alcance mayor que en otros ámbitos, sin que ello desconozca el principio de autonomía territorial.

116. Además, la Sala destaca que el artículo primero del Decreto 1269 de 2023 ni siquiera impone una obligación a las entidades territoriales desde el nivel central, sino que habilita la facultad para que estas puedan incorporar a sus presupuestos locales, mediante acto administrativo expedido por su representante legal, los recursos adicionales asignados desde el Presupuesto General de la Nación. Tal potestad no implica una intromisión desproporcionada del Gobierno Nacional en las entidades territoriales, sino una posibilidad para apropiar y ejecutar recursos de una manera más expedida en un asunto importante y urgente como lo es la garantía del programa de alimentación escolar.

117. En cuanto al juicio de no discriminación, la Sala comienza por señalar que no se percibe en la medida un móvil discriminatorio, basado en categorías sospechosas. Por el contrario, se observa la intención de adoptar una medida afirmativa para población que es sujeto de especial protección constitucional, desde una fórmula general y abstracta.

f. Síntesis de la decisión

119. El Decreto 1269 de 2023 prevé una medida que permite agilizar los trámites para la ejecución del programa de alimentación escolar PAE, en distintas entidades territoriales del departamento de La Guajira, con el fin de cumplir con la entrega de alimentos para niños y niñas hasta que culmine el período escolar y de extender su provisión incluso durante las vacaciones.

120. La Sala Plena de la Corte Constitucional (i) comprobó que se trata de una medida que guarda conexidad con las materias cobijadas por los efectos de inexequibilidad diferidos del Decreto 1085 de 2023, declaratorio de la emergencia, en los términos de la Sentencia C-383 de 2023. En especial, este vínculo se presenta por la relación entre el derecho al agua y el derecho a la alimentación y el consecuente impacto que la escasez del agua produce en el acceso de alimentos. La Sala consideró asimismo que la medida se destina a un grupo de especial protección constitucional, cuyos derechos son prevalentes. Después, (ii) la Sala verificó el cumplimiento de los requisitos formales, al igual que (iii) de las diez condiciones o juicios que adelanta la Corporación frente a medidas de emergencia para comprobar que estas no afecten, limiten o restrinjan de manera intensa y desproporcionada los principios y derechos fundamentales de la Constitución Política, así como los límites que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone al Presidente aun en el marco de la

excepcionalidad.

121. Al concluir que la medida supera cada uno de los juicios, la Sala decidió declarar su inexequibilidad por consecuencia, con efectos diferidos por un año.

VII. 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

Primero. Declarar la inexequibilidad del Decreto 1269 de 2023, en virtud de la inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, que declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.

Segundo. Dar efectos diferidos a esta decisión, por el término de un año contado a partir de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Anexo. Motivación del Decreto 1269 de 2023

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 1085 del 2 de julio de 2023 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la Emergencia Social, Económica y Ecológica que afecta a esa región, por causa de la grave crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en Sentencia T-302 del 8 de mayo de 2017, y que se estructura, fundamentalmente, en la falta de acceso a servicios básicos vitales, materializada en causas múltiples, tales como: i) la escasez de agua potable para el consumo humano; ii) la crisis alimentaria por dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos; iii) los efectos del cambio climático acentuado por los climas cálido desértico y cálido árido que predominan en el territorio y que viene afectando profundamente las fuentes de agua; iv) la crisis energética y la falta de infraestructura eléctrica idónea y adecuada en especial en las zonas rurales, a pesar de que la Guajira cuenta con el más alto potencial para la generación de energía eólica y solar del país; v) la baja cobertura para el acceso a los servicios de salud, en especial en zonas rurales; vi) la baja cobertura en el sector de educación, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de baja calidad y malas condiciones laborales para los educadores; situaciones que son más notorias en la zona rural, en donde las comunidades indígenas atienden clases en condiciones precarias, vii) así como otros problemas de orden social, económicos y políticos que inciden en la situación de emergencia humanitaria y que se describen en el presente decreto.

Que el Decreto 1085 del 2 de julio de 2023 precisa que la grave crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucional que afecta al departamento de La Guajira, se ha venido agravado de forma inusitada e irresistible, adquiriendo dimensiones insospechadas que a futuro y corto plazo se muestran aún más desastrosas, además de los factores descritos, por los efectos dañinos del fenómeno del niño cuyas condiciones ya están presentes en Colombia y que se espera que se fortalezcan e intensifiquen gradualmente hasta el invierno del hemisferio norte 2023-24.

Que en el mismo decreto declaratorio se destaca que, si bien la honorable Corte Constitucional ha sostenido que la declaratoria del Estado de Emergencia debe basarse en hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, la misma Corporación, en la Sentencia C-386 de 2017, reiterando lo ya expresado en la Sentencia C-135 de 2009, ha precisado que es posible declarar un Estado de Emergencia cuando se trate de un fenómeno que existe previamente, pero cuya agravación repentina e imprevisible justifica la declaratoria del Estado de Emergencia. Así, en la Sentencia C-135 de 2009 explicó la Corte que: "la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario por ocurrir de manera inopinada y anormal".

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de la declaratoria de emergencia se incluyeron en el decreto, entre otras, las siguientes:

"Que el acta de la inspección realizada por la Corte Constitucional del 17 al 25 de abril de 2023, evidencia la persistencia y agravación de un fenómeno ya existente de vulneración de derechos fundamentales, al cual está expuesta la población más vulnerable del departamento de La Guajira y el cual no ha podido ni puede ser conjurado a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política"

"Que de la mano con los programas de seguridad alimentaria con enfoque diferencial que se requieren en el departamento de La Guajira, también es indispensable acelerar el mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación y en particular de la etnoeducación. Tal y como se ha explicado por el Observatorio de Educación del Caribe Colombiano de la Universidad del Norte, en el informe "una mirada a la educación en el departamento de la Guajira", del año 2022, los bajos niveles de cobertura en educación en La Guajira, se explican por el alto porcentaje de población indígena allí existente, la cual durante muchos años ha sido excluida sistemáticamente de la participación en la vida del departamento y la nación".

"Que, contar con una adecuada infraestructura, recursos suficientes y focalizados, herramientas tecnológicas, transporte escolar, educadores suficientes y debidamente

formados de acuerdo con los requerimientos étnicos diversos, son enfoques que propenden por un aprendizaje adecuado y competitivo, en particular, para la población que reside en zonas rurales de difícil acceso del departamento de La Guajira; siendo necesario acelerar y reforzar los programas de gobierno dispuestos para el efecto. Se suma a lo dicho mejorar las políticas dirigidas a lograr una alimentación escolar sana y suficiente que resulta de mayor importancia para los educandos, siendo tales aspectos los que incidan en lograr niveles de calidad en la enseñanza y el aprendizaje".

"Que el 16 de junio de 2023, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), estableció como recomendación hacer (…) un llamado desde la CISAN de una declaración de emergencia para La Guajira".

"Que no obstante las múltiples acciones adelantadas por autoridades locales del departamento de La Guajira y por el Gobierno nacional, el catálogo de medidas ofrecidas por la legislación ordinaria ha resultado insuficientes para enfrentar la crisis humanitaria que sufre el departamento y para conjurarla. Y muy por el contrario la crisis humanitaria se ha venido agravando de forma inusitada e inopinada, resultando imposible para el Gobierno nacional darle el manejo que corresponde a través de los mecanismos ordinarios existentes, por cuanto se trata de mecanismos, en su mayoría de orden administrativo, que no permiten enfrentar, con celeridad e inmediatez, una crisis de las dimensiones que viene afectando al departamento de La Guajira. Esta crisis humanitaria, si bien se proyecta sobre gran parte de la población, afecta excesivamente, de forma grave y sostenida, los derechos fundamentales y sociales de la población más vulnerable del departamento, en particular de los niños y niñas, mujeres gestantes y de la población mayor adulta".

"Que, en consecuencia, es necesario, adecuado y proporcional acudir al fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la supervivencia de las personas afectadas, y que están sufriendo graves perjuicios en el ejercicio de sus derechos, con el fin de ofrecerles alternativas para llevar una vida digna mientras se resuelven de manera definitiva sus

necesidades básicas y, a más mediano y largo plazo en la medida de lo posible la superación de la emergencia, en los siguientes sectores:

e) Sector educación

Que, con el fin de optimizar la prestación del servicio educativo, frente a la grave crisis humanitaria en La Guajira, se considera necesario adoptar medidas de orden legislativo que permitan acelerar el mejoramiento de la cobertura y calidad del aprendizaje y en particular de la etnoeducación.

Que el Gobierno analizará las políticas y programas relacionados con infraestructura, recursos e inversión, alimentación, agua potable, herramientas tecnológicas, transporte escolar, calidad y cantidad de educadores con enfoque diferencial, con el fin de determinar el alcance de las medidas que en el sector deben adoptarse para contribuir a superar la situación de crisis.

Que, adicionalmente, el mejoramiento del servicio educativo de que trata el párrafo anterior puede generar la adopción de otras medidas inherentes y necesarias para garantizar su oportuna y adecuada prestación.

Que a partir de este escenario se hace imperativo adoptar medidas en el territorio para ampliar la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar, incluso durante el receso académico, como mecanismo movilizador inmediato que contribuye en el bienestar, la permanencia y la seguridad alimentaria de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, matriculados en el sistema educativo oficial".

Que desde el Sector Educación, a través de la estrategia de alimentación escolar, se contribuye en gran medida a contrarrestar la grave situación que enfrenta la niñez en el departamento de La Guajira, la cual, conforme se señala en el Decreto 1085 de 2023, muestra el siguiente panorama:

"Que el análisis de la carga de mortalidad en menores de cinco años para el periodo 2017-2022 muestra que del total de muertes por desnutrición que se presentaron en el país (n=1935), el 22,5% (n=435) ocurrió en el departamento de La Guajira. Con respecto a Infección Respiratoria Aguda (IRA) del total de muertes en el país (n=2.862) el 7,5% (n=216)

se presentó en La Guajira y para Enfermedad Diarreica de las 1.052 muertes del país, en La Guajira ocurrieron 178 muertes que equivale al 16,9%".

"Que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), indicó que el seguimiento nutricional realizado a niños y niñas menores de 5 años atendidos por el Instituto, en el primer trimestre de 2023, en servicios de educación inicial se identificaron 2.095 niños y niñas en riesgo de desnutrición y 177 con desnutrición aguda. En el mismo período, al analizar los usuarios atendidos en la estrategia de atención y prevención de la desnutrición del ICBF, se reportó la atención a 1.748 niños y niñas en riesgo de desnutrición y a 69 con desnutrición aguda".

"Que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) señaló que, de acuerdo con lo expuesto en detalle por el ICBF, para junio del 2023 persisten las muertes de niños y niñas menores de 5 años por causas asociadas a la desnutrición en el departamento de La Guajira; existe una tendencia hacia el aumento de la tasa de mortalidad por desnutrición de dicha población y de la detección del riesgo de desnutrición o desnutrición aguda, lo cual genera una situación grave e insostenible en detrimento del interés superior de los niños y niñas de La Guajira".

Que el Sector Educación se encuentra liderado por el Ministerio de Educación Nacional, y dentro de sus entidades adscritas se encuentra, entre otras, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), creada en virtud de lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, y que cuenta con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente.

Que de acuerdo con la Ley 1955 de 2019, artículo 189, y el Decreto 218 de 2020, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) tiene dentro de sus objetivos fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar y, respecto del Programa de Alimentación Escolar (PAE), debe (i) fortalecer los esquemas de financiación; (ii) ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización, entre otros, para que se adelante la ejecución directa por parte de las entidades territoriales certificadas, quienes tienen la obligación de incorporar la diversidad de costumbres alimentarias, las condiciones de mercado de cada región y su contexto, y la infraestructura de las instituciones educativas, entre otros

Que el precitado Decreto 218 de 2020, mediante el cual se adoptó la estructura interna y la planta de personal y se fijaron las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, establece dentro de sus funciones la de (i) "Gestionar los recursos y adelantar las acciones para fortalecer la financiación del Programa de Alimentación Escolar en todo el territorio nacional y ampliar su cobertura (…)", (ii) "Distribuir a las entidades territoriales, los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cofinanciar la operación del Programa de Alimentación Escolar, atendiendo los criterios de focalización que fije el Consejo Directivo" y (iii) "Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos asignados para el desarrollo del programa de Alimentación Escolar".

Que las entidades territoriales certificadas, de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001, tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción, garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia.

Que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender- asigna recursos en el departamento de La Guajira a cuatro (4) Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), como son: el departamento de La Guajira, Maicao, Uribia y Riohacha para cofinanciar el PAE y estas, a su vez, adelantan los trámites internos para garantizar el Programa en sus territorios; en el caso de La Guajira, el Gobierno nacional cofinancia mayoritariamente la operación del Programa.

Que mediante la Ley 2299 del 10 de julio de 2023, se adiciona y efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2023, adicionando para la Sección: 2246 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar la suma de $250.000.000.000 correspondiente a adición de inversión 2201 – Programa "Calidad, Cobertura y Fortalecimiento de la educación oficial, preescolar, básica y media. En tal virtud, a efectos de que se incorporen los recursos en los presupuestos de las entidades territoriales, es necesario agotar los trámites de que trata la normativa que más adelante se relaciona. Así mismo, mediante el Decreto 1234 del 25 de julio de 2023 se liquidó la Ley 2299 del 10 de julio de 2023, que adiciona y efectúa unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2023.

Que le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar en el marco

de sus competencias, efectuar la distribución y asignación de recursos que cofinancien el PAE en el territorio, correspondiéndole contribuir a cofinanciar el PAE en las ETC de La Guajira (departamento), Uribia, Riohacha y Maicao.

Que, de acuerdo con lo anterior, para adicionar recursos al presupuesto, cualquiera sea su procedencia, se debe considerar lo siguiente: 1) La adición se hará conforme a lo establecido en la norma orgánica presupuestal de la entidad territorial la cual no debe diferir sustancialmente de lo contemplado al respecto en los artículos 81 y 82 del Decreto 111 de 1996. 2) Para adicionar el recurso al presupuesto, el contador municipal debe certificar que el mismo está disponible en la caja, es decir que el recurso se incorpora al presupuesto una vez recibido por parte de la entidad territorial y no antes.

3) La facultad para efectuar la adición es de la corporación administrativa a iniciativa del Ejecutivo; esto significa que, en principio, el Ejecutivo no puede hacer directamente la adición de recursos al presupuesto. 4) El Ejecutivo puede adicionar recursos al presupuesto directamente (mediante decreto) únicamente si el concejo le otorga facultades precisas y pro tempere para ello. 5) El recurso puede ingresar a las cuentas del departamento y/o municipio antes que al presupuesto, es decir que no hay obligatoriedad de adicionar el recurso inmediatamente es recibido; no obstante, para efectuar compromisos con cargo a dichos recursos los mismos se deben incorporar al presupuesto, en otras palabras el recurso se puede recibir sin que previamente se haya incorporado al presupuesto, pero no se puede ejecutar (comprometer) sin que esté presupuestado.

Que de acuerdo a lo anteriormente enunciado, se ha, identificado que en los trámites presupuestales en el orden territorial existen limitaciones de tipo administrativo que impiden la asignación oportuna, eficiente y urgente de los recursos, por lo que es necesario adoptar medidas que las superen y permitan materializar de forma oportuna y eficiente la atención y prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y contribuir a la garantía del derecho humano a la alimentación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculados al sistema educativo oficial.

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, señaló: “La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al

tesoro público, ni trasferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, “por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carla Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. […] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.”.

Que ante la premura con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de los requisitos previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y demás normas que lo adicionen o modifiquen, viene a ser una herramienta indispensable, proporcional y adecuada para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos en el marco de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.

Que la medida que se adopta en el presente decreto legislativo permitirá que no se suspenda el complemento alimentario brindado por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario escolar en las entidades territoriales certificadas en educación del departamento de La Guajira, a través de la asignación de recursos adicionales a las ETC conforme al reporte de información en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) con corte a 30 de junio de 2023, para la atención de más de 83.684 estudiantes por 85 días calendario académico por parte de la Secretaría de Educación Departamental, y 40.333 estudiantes por el Distrito de Riohacha durante 85 días de calendario académico. Adicionalmente, se pretende lograr con ello un impacto positivo con el aumento de la cobertura en más de 20.000 estudiantes adicionales en las entidades territoriales de Maicao y Uribia por lo que resta del calendario académico, asegurando un complemento a más de 214.000 estudiantes en todo el departamento de La Guajira, además de garantizar la atención con una canasta para preparar en casa en el receso escolar de fin de año para cerca de 260.000 estudiantes

matriculados en el departamento.

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: “(i) la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar […].”

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de las atribuciones ordinarias del Gobierno nacional, se requiere hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, lo que obliga a adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos que viene sufriendo una población de especial protección, vulnerable como lo son los niños, niñas y adolescentes y jóvenes, en especial, los vinculados al sistema educativo oficial.

En mérito de lo expuesto,

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-492 DE 2023

Referencia: Expediente RE-351

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1269 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en el sector educación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”

Magistrada Ponente:

Diana Fajardo Rivera

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, considero pertinente aclarar mi voto en relación con la presente decisión. Al respecto, resultan relevantes las mismas razones que me llevaron a salvar el voto frente a la Sentencia C-383 de 2023. Considero que sobre el Decreto Legislativo 1085 de 2023 procedía declarar la exequibilidad parcial, únicamente en lo que respecta a la atención del agravamiento de la crisis de La Guajira por la conjunción atípica y sobreviniente de fenómenos climáticos. Adicionalmente, debía declararse la inexequibilidad de algunas expresiones del artículo 3.º de aquel Decreto, para garantizar que su aplicación se limitara a esta finalidad. En general, no estoy de acuerdo con la decisión de inexequibilidad diferida, por las razones que presento a continuación.

Estimo que procedía una exequibilidad parcial del decreto que declaró el estado de excepción, por cuanto era viable la emergencia exclusivamente para atender el agravamiento de la crisis en La Guajira por la conjunción atípica y sobreviniente de factores climáticos. En especial, en lo referido a la escasez de agua y sus efectos particulares sobre las poblaciones vulnerables y la realización de derechos. La delimitación del estado de emergencia en estos términos era acorde con el alcance de la competencia que correspondía a la Corte al examinar aquella normativa. Se trataba de una oportunidad única a nivel nacional e internacional para que la jurisprudencia constitucional evaluara el manejo de los estados de excepción, en particular el de emergencia económica, por asuntos relacionados la crisis climática global. En estos términos, la situación presentaba las condiciones para crear un nuevo precedente.

Procedía al respecto dejarse claro el objeto acotado de la emergencia y censurar la motivación del decreto y el apartado del artículo 3.º que preveía un alcance muy amplio de sus medidas. En efecto, dicha norma permitía la adopción de disposiciones frente a sectores que no estaban relacionados con la crisis. Sin embargo, el estado de emergencia tenía la finalidad de enfrentar una situación de agravamiento que supera el carácter crónico de la problemática de la región, cuya atención corresponde a las vías ordinarias. La exclusión de las expresiones “además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto” y la palabra “adicionales”, presentes en la referida disposición, habría cumplido el propósito en cuanto restringir las facultades extraordinarias para garantizar su compatibilidad con la Constitución.

En este caso y en el ámbito específico señalado anteriormente, se superaban los juicios establecidos por la jurisprudencia constitucional para dar vía a la emergencia. Además, su delimitación no afectaba la competencia de la Corte para ejercer el respectivo control sobre los decretos de desarrollo, con el fin de evitar la adopción por esta vía de medidas ajenas al propósito de conjurar la crisis y que deben ser tramitadas por los mecanismos ordinarios.

Con todo, también habría podido considerarse declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 1085 de 2023. Esta opción habría permitido igualmente restringir sus efectos a la atención de los mencionados hechos sobrevinientes por motivos climáticos respecto del agua y sus impactos, que son los únicos de aquellos aludidos por el Gobierno nacional que habilitaban el uso de facultades extraordinarias.

No comparto la decisión de inexequibilidad diferida en estos casos, dado que el decreto que declara un estado de emergencia reconoce una situación fáctica y da vía a una consecuencia jurídica de orden constitucional. No encuentro que el diferimiento de la inexequibilidad plena sea adecuado porque la declaratoria de emergencia cumplía con los términos previstos por la Constitución, en la forma antes referida. Ello no impedía la posibilidad de que los decretos de desarrollo pudieran ser declarados inexequibles con diferimiento, pues en el caso de estos, se trata de regulaciones específicas que deben cumplir los requisitos formales y materiales exigibles para satisfacer sus condiciones de validez. El examen definido para los actos expedidos en desarrollo del estado de emergencia son una garantía para prevenir las extralimitaciones del ejecutivo en el uso de estas facultades extraordinarias. Por lo tanto, considero que resultaba procedente declarar exequible el Decreto Legislativo 1085 de 2023, exclusivamente con respecto al ámbito referido, y luego ejercer el respectivo control pleno sobre las medidas de desarrollo.

En suma, en lo que respecta a la presente decisión que declara la inexequibilidad por consecuencia del Decreto 1269 de 2023, con efectos diferidos, aclaro mi voto porque estimo que la Corte debió declarar la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 1085 de 2023 y la inexequibilidad de las mencionadas expresiones del resolutivo. Ello con el propósito de delimitar su alcance a la atención de la crisis generada por la confluencia sobreviniente de factores climáticos, con impacto en la provisión de agua y en las afectaciones correlativas a los derechos, especialmente de las poblaciones vulnerables de La Guajira. Esos análisis y decisión habrían determinado una metodología y alcances diferentes en lo que respecta al

decreto que en esta ocasión se analiza.

Fecha ut supra

Magistrado

Sentencia C-492-2023

M.P. Diana Fajardo Rivera