



Honorables magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **Alejandro Linares Cantillo.**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-246**

Revisión del Decreto 470 de 2020

Jorge Kenneth Burbano Villamarín actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **Kimberly Guzmán Gómez** actuando como ciudadana, abogada, **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional** y **Javier Enrique Santander Díaz** actuando como ciudadano, abogado y **coordinador del Observatorio**, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la siguiente intervención con ocasión del control automático de constitucionalidad del **Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo del 2020**.

A. Norma objeto de control automático de constitucionalidad

La norma que será controlada es el **Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo del 2020**: *“Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

B. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

La Constitución Política de 1991 puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción¹. En ejercicio de dicha competencia, esta Corporación ha desarrollado una línea consistente de subreglas jurisprudenciales para llevar a cabo la revisión automática e integral de dichas normas, empleando un juicio de constitucionalidad que abarca un aspecto formal y otro material².

El objetivo de este documento es realizar un aporte a la revisión integral del Decreto 470 de 2020, conforme a los lineamientos fijados por el ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Para ello, esta intervención se estructurará en tres

¹ Constitución Política de Colombia. Art. 214.6, 215 (parágrafo) y 241.7.

² Corte Constitucional, Sentencias C-004 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo.



acápites: el primero, es el análisis de la norma desde el control de tipo formal; el segundo, es el análisis desde el control de tipo material; y el tercero, es la petición del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional respecto de la norma estudiada.

1. Examen formal

El control de constitucionalidad formal de los decretos expedidos en el desarrollo de la declaración del Estado de Excepción analiza, al menos, los siguientes puntos: (i) que sean suscritos por el Presidente y todos los ministros del gabinete; (ii) que se promulguen dentro del término del estado de emergencia correspondiente; (iii) que se publiquen en el Diario Oficial, (iv) que sean remitidos a la Corte Constitucional por el Presidente de la República al día siguiente de su promulgación, para el ejercicio del control de constitucionalidad de manera automática³; y, (v) que contenga una motivación respecto de las medidas adoptadas⁴.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional verificó el cumplimiento de estos requisitos, concluyendo que el Decreto 470 de 2020: (i) fue suscrito por el Presidente y sus 18 ministros de Despacho; (ii) fue promulgado el 24 de marzo de 2020, es decir dentro de los 30 días de vigencia del estado de emergencia⁵; (iii) fue publicado en el Diario Oficial n° 51.167 del 25 de marzo de 2020; (iv) fue remitido a la Corte Constitucional el 25 de marzo de 2020, cumpliendo el término de remisión establecido; (v) cumple con la carga de motivación, explicando las razones de su expedición y su relación con el estado de emergencia que le dio origen.

Bajo estas precisiones el Decreto 470 de 2020 pasa el examen formal en el juicio de su constitucionalidad, y a continuación corresponde realizar el análisis de fondo.

2. Examen material

El Decreto 470 de 2020 contiene las siguientes medidas:

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

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

³ Corte Constitucional. Sentencias C-225-09, M.P. Clara Elena Reales y C-742-15, M.P. María Victoria Calle Correa

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-225-09, M.P. Clara Elena Reales y C-465-17, M.P. Cristina Pardo.

⁵ Según el art. 1 del Decreto 417 de 2020, el término del estado de emergencia es de 30 días calendario contados desde el 17 de marzo del 2020 hasta el 16 de abril del 2020.



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

“16.3. Equidad.

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

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

“Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así: [...]

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

La Corte Constitucional ha señalado la necesidad de realizar un juicio constitucional en diferentes niveles con el objetivo de establecer la relación directa y específica con el estado de emergencia que motiva la producción del decreto legislativo, así como un análisis encaminado a evaluar si contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos⁶.

Este control analiza, al menos, cuatro criterios: (i) conexidad; (ii) finalidad; (iii) necesidad, y; (iv) proporcionalidad, junto a otros requisitos constitucionales derivados de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción⁷. Para exponer su análisis, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional presenta el siguiente cuadro con una referencia clara y concisa de los juicios a los que deberá ser sometido el Decreto 470 de 2020.

Tipo de juicio	Interpretación fijada por la Corte Constitucional	Análisis
----------------	---	----------

⁶ Corte Constitucional, Sentencias C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-723 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-122 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonel; C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger.



Conexidad	<p>Establecer si las medidas se refieren a la misma materia que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción.</p> <p>Se estudia desde dos perspectivas: la externa, que se refiere a que debe existir relación entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y la finalidad del decreto; la interna, según la cual debe existir una relación entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y cada una de las disposiciones del decreto⁸.</p>	<p>El Decreto bajo revisión está relacionado directamente con las causas de la declaratoria del estado de emergencia, pues su objetivo es garantizar el derecho a la educación, en su componente de alimentación, a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes durante la emergencia (conexidad externa). Además, las medidas que adopta están relacionadas con la crisis, pues, por un lado se busca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes puedan acceder a la alimentación sin asistir a los centros educativos, y por el otro, busca dotar a los departamentos de recursos para garantizar este derecho en los municipios no certificados durante la emergencia.</p>
Finalidad	<p>Las medidas deben estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos⁹.</p>	<p>La medida concerniente a la entrega de alimentación a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para su consumo en casa supera el juicio de finalidad, pues uno de los efectos del estado de emergencia es la imposibilidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de asistir a los establecimientos educativos y por ende, recibir la alimentación. De esta forma la medida busca garantizar el derecho a la educación, en su componente de alimentación en medio de la emergencia.</p> <p>Las medidas orientadas a que los departamentos (además de distritos y municipios) tengan acceso a los recursos de Equidad y Calidad del SGP</p>

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015 y M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ *Ibíd.*



		también superan el juicio de finalidad, pues están encaminadas a que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los municipios no certificados también tengan acceso al componente de alimentación de su derecho a la educación durante la emergencia.
Necesidad	<p>Se debe analizar si las medidas son indispensables para alcanzar el fin buscado. Supone dos dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Necesidad fáctica: ¿las medidas son necesarias?2. Necesidad jurídica: ¿Existe una medida similar de la normalidad que pueda suplir ésta y que sea idónea?¹⁰	<p>La medida concerniente a la entrega de alimentación a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para su consumo en casa supera el juicio de necesidad. Desde el aspecto fáctico, porque la medida es necesaria para impedir que por la emergencia el componente de alimentación del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes sea vulnerado. Desde el aspecto jurídico o de subsidiariedad, porque la norma ordinaria solo permite la entrega de estos alimentos en el establecimiento educativo, por lo cual, es necesaria la adopción de la medida que permita la entrega de estos alimentos para su consumo en casa.</p> <p>Las medidas orientadas a que los departamentos (además de distritos y municipios) tengan acceso a los recursos de Equidad y Calidad del SGP, de acuerdo con la motivación del Decreto bajo estudio, son necesarias porque los departamentos son responsables de la contratación y operación del Programa de Alimentación Escolar con cobertura para los municipios no certificados de su jurisdicción, por lo que girar a estas entidades los recursos mencionados</p>

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger.



		<p>garantiza el derecho a la educación, en el componente de alimentación, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en entidades territoriales no certificadas en educación.</p> <p>Si bien, el inciso 1 del artículo 16 de la Ley 715 de 2011 dispone que los recursos de municipios no certificados sean administrados por los departamentos, a su vez, el art. 17.3 dispone la entrega directa de los recursos de Calidad a los municipios.</p> <p>Así mismo, el Decreto 1122 de 2011 por medio del cual se desarrolla el art. 16 de la Ley 715 de 2011, al disponer la metodología de distribución de los recursos de equidad a los distritos y los municipios, no aclaró si incluía a los municipios no certificados.</p> <p>Conforme a lo anterior, la omisión de los municipios no certificados en la norma aplicable en tiempos de normalidad genera ambigüedad respecto de la forma de acceder a estos recursos por parte de dichas entidades. De esta manera, permitir que los departamentos accedan a estos recursos para garantizar el Programa de Alimentación Escolar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los municipios no certificados en educación resulta necesario.</p>
Proporcionalidad	Se debe analizar si las medidas guardan proporción con la gravedad de los hechos y si no plantea restricciones o	La medida concerniente a la entrega de alimentación para su consumo en casa supera el juicio de proporcionalidad porque es la medida



	limitaciones desproporcionadas a los derechos fundamentales ¹¹ .	menos lesiva y de mayor efectividad para garantizar el derecho de educación, en su componente de alimentación, de los niños, niñas, adolescente y jóvenes durante la emergencia. Las medidas orientadas a que los departamentos (además de distritos y municipios) tengan acceso a los recursos de Equidad y Calidad del SGP también son proporcionales en tanto permite que los departamentos accedan a los recursos para garantizar la alimentación escolar de manera más ágil y oportuna, sin que ello implique una afectación a los intereses constitucionales o derechos fundamentales.
Otros requisitos constitucionales derivados de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia	Se debe analizar si el decreto legislativo: (i) no incluye medidas que suspendan o limiten derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento ¹² .	El Decreto 470 de 2020: (a) no incluye medidas que suspenden o limiten derechos y libertades fundamentales, por el contrario, busca que el derecho a la educación no sea suspendido; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, de hecho, está orientado a que los departamentos puedan, como entidades certificadas en educación, puedan operar el Programa de Alimentación Escolar para los municipios no certificados de su jurisdicción y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger



3. Petición

Por las razones expuestas solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Decreto 470 del 2020.

De los señores Magistrados, atentamente,

Jorge Kenneth Burbano Villamarín

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, Segundo Piso - Cel. 3153465150 - Correo: jkbv@hotmail.com

Kimberly Guzmán Gómez

Abogada egresada de la Universidad Libre, Bogotá.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

C.C 1.032. 484. 634 de Bogotá- Cel. 3123093426-Correo: kimberly.guzman.gomez@gmail.com

Javier Enrique Santander Diaz

Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

C.C. 1014255131 - Tel. 3104861528 - Correo: santander.javier@hotmail.com