



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA-SGC

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

22 SEP 2020

Bucaramanga, septiembre veintiuno (21) de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

D 1000  
055 14 20

<b>Expediente:</b>	<b>680012333000-2020-00501-00</b>
<b>Norma que se revisa:</b>	<b>DECRETO NO. 097 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL DISTRITO DE BARRANCABERMEJA</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>Notificaciones electrónicas:</b>	<b>DISTRITO DE BARRANCABERMEJA</b> defensajudicial@barrancabermeja.gov.co  <b>MINISTERIO PÚBLICO</b> mgonzalez@procuraduria.gov.co

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander control de legalidad sobre el Decreto 097 de 2020 expedido por el Distrito de Barrancabermeja– Santander.

**ANTECEDENTES**

**Acto sometido a control:**

**"DECRETO No. 97**

**POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS Y ESTRATEGIAS ENCAMINADOS A GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DENTRO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR "PAE" PARA EL APRENDIZAJE EN CASA DE LOS N.N.A. DEL DISTRITO DE BARRANCABERMEJA**

**EL ALCALDE DEL DISTRITO DE BARRANCABERMEJA**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en especial, las conferidas en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 44, 45 y 315 de la Constitución Política de Colombia, demás atribuciones legales, reglamentarias y, especialmente, las establecidas en el Decreto 470 del 24 de Marzo de 2020 proferido por el Sr. Presidente de la República de Colombia, la Resolución del 25 de Marzo de 2020, el Anexo 1 y 2 de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender y la Directiva No. 05 del 25 de Marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con la Unidad Administrativa anteriormente referenciada, y;

**CONSIDERANDO**

Que la Organización Mundial de la Salud –OMS- declaró el 11 de Marzo de 2020 que el Coronavirus COVID-19 es una pandemia con altos índices de velocidad y propagación en el Mundo, por lo anterior, instó a todos los Estados a tomar decisiones y/o acciones encaminadas a proteger la integridad de los ciudadanos.

<sup>1</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción".



Que dada la anterior declaración, el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", declaró la emergencia sanitaria y con ello, la implementación de medidas a efectos de combatir el virus anteriormente descrito.

Que el Ministerio de Educación Nacional a través de Circular No. 020 del 16 Marzo de 2020, comunicó a todas las Secretarías de Educación del país y demás entes territoriales un sinnúmero de medidas para el manejo, control y prevención del Coronavirus COVID-19, entre las cuales, se resalta el aislamiento preventivo y con ello, la flexibilización y ajuste del calendario académico escolar, así como la revisión y suspensión de las condiciones contractuales respecto al Programa de Alimentación Escolar PAE

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional",... hasta el treinta (30) días calendario a efecto adoptar todas las medidas necesarias para mitigar el impacto generado por la pandemia denominada COVID-19 (Coronavirus).

Que en virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional del Decreto 457 del 22 de Marzo de 2020 "Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", declaró el aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de Marzo hasta el 13 de Abril de 2020 y con ello, las garantías, excepciones y demás manifestaciones respecto a dicha medida.

Que el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia referencia que los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes "NNA" son fundamentales con prevalencia de sus intereses dentro del ordenamiento jurídico, lo anterior sumado a la categorización y status de sujetos de especial protección constitucional "dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión y que requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado y sin cuya asistencia no podrían alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad" de conformidad a la reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y, particularmente, de lo comentado en la ratio decidendi de la Sentencia T-468 de 2018.

Que la educación como derecho fundamental debe tener en cuenta varios factores y componentes estructurales, tales como: la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, lo anterior, de conformidad en la ratio decidendi de la Sentencia T-743 de 2013.

Que la alimentación hace parte íntegra del componente de accesibilidad en el acceso y permanencia al sistema educativo, lo anterior, dado que **"(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; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (iv) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes"...** lo anterior de conformidad con a la reiterada jurisprudencia



de la H. Corte Constitucional y, particularmente, de lo comentado en la ratio decidendi de la Sentencia T-457 de 2018.

Que dados los lineamientos descritos y, con ocasión al aprendizaje en casa de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Gobierno Nacional a través del Decreto 470 del 24 de Marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentos Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", ordenó y permitió la reactivación del Programa de Alimentación Escolar en los territorios, lo procedente, con el fin de garantizar la alimentación de dicha población en casa durante la vigencia de la emergencia decretada, es decir, dispuso a los entes territoriales la implementación de todos los mecanismos encaminados a garantizar dicho derecho, teniendo en cuenta la base presupuestal allí expuesta.

Que a través de la Directiva No. 05 del 25 de Marzo de 2020, el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, fijó una serie de lineamientos respecto de la situación educativa de país. Asimismo, se pronunció respecto al Programa de Alimentación Escolar en el sentido de indicar que el mismo **"requiere ejecutarse en casa durante el período que se determine, conforme avance la emergencia sanitaria, y se constituye en una estrategia estatal para promover el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, y sobre todo disminuir el ausentismo y la deserción escolar una vez podamos regresar a clases en los establecimientos educativos"**, es decir, bajo las anteriores consideraciones, el Ministerio de Educación facultó a las Entidades Territoriales para "efectuar el programa de alimentación escolar durante el período de la emergencia haciendo uso de los contratos vigentes, ajustándolos o adelantando nuevos contratos, de conformidad con lo establecido en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020. En todo caso se trata de suministrar el complemento alimentario para consumo o preparación en casa, como medida de aporte al bienestar durante la emergencia, ya sea en semanas de actividad académica o de receso estudiantil".

Que en atención a lo expuesto, la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender a través de la Resolución No. 0006 del 25 de Marzo de 2020, estableció los alcances y los lineamientos respecto a la alimentación escolar para el aprendizaje en casa, es decir, reiteró lo descrito en la Directiva No. 05 del 25 de Marzo de 2020 y con ello, profundizó en las modalidades transitorias para la ejecución del Programa PAE, la logística y distribución de las mismas a elección del ente territorial.

Que si bien la Administración Distrital y el Operador (Consortio Alimentando Sueños, identificado con NIT. 901.250.305-1) del Programa de Alimentación Escolar suspendieron el contrato, es necesario reactivar la prestación del servicio dados los lineamientos del Gobierno Nacional, lo anterior, con el fin de garantizar y promover el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial para mantener los niveles de atención e impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y, sobre todo, disminuir el ausentismo y la deserción escolar.

Que la Secretaría de Educación Distrital en conjunto con el Consortio Alimentando Sueños en su condición de Operador, fijaron los alcances y estrategias encaminadas a entregar la RACIÓN PARA PREPARACION EN CASA a todos los Niños, Niñas y Adolescentes beneficiarios del Programa de Alimentación previamente focalizados e identificados en los Establecimientos Educativos del Distrito de Barrancabermeja. Asimismo, se fijaron los compromisos respecto al cumplimiento del Anexo 1 y 2 de la Resolución No. 0006 del 25 de Marzo de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, que entre otras, define los estándares, condiciones técnicas y porcentajes para la cofinanciación.

Que esta Administración Distrital mantiene criterios y compromisos proactivos encaminados a garantizar una educación digna y de calidad a través de los parámetros y aportes nutricionales descritos en la reiterada normatividad descrita.  
En virtud de lo anterior, el Alcalde Distrital de Barrancabermeja;



DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO.- OBJETO:** El presente decreto tiene por objeto adoptar las medidas encaminadas a que los Niños, Niñas y Adolescentes en su condición de educandos del sector oficial del Distrito de Barrancabermeja previamente focalizados en los Establecimientos Educativos, accedan durante el término de cuatro (4) semanas a la alimentación escolar, brindando un aporte al bienestar ya sea en semanas de actividad académica como de receso estudiantil.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En caso de que la Emergencia Económica, Social y Ecológica se extienda y/o prolongue, esta Administración Distrital garantizará la prestación del servicio de alimentación previa orientación y lineamiento del Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ÁMBITO DE APLICACIÓN:** El presente decreto se aplicará y por ende, tendrá como beneficiarios a los Niños, Niñas y Adolescentes en su condición de educandos del sector oficial del Distrito de Barrancabermeja previamente focalizados en los Establecimientos Educativos.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BARRANCABERMEJA** en conjunto con el Operador fijarán los términos, estrategias y condiciones para entregar la **RACIÓN PARA PREPARACIÓN EN CASA** por una única vez a cada Niño, Niña y Adolescente beneficiario del Programa de Alimentación Escolar PAE a través del padre de familia y/o acudiente debidamente registrado en el Sistema Integrado de Matrículas – SIMAT.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Se entiende por **RACIÓN PARA PREPARACIÓN EN CASA** la definida en el Numeral 2 del artículo 4 de la Resolución No. 006 del 25 Marzo de 2020 proferida por la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, es decir, la compuesta por (...) "una canasta básica de alimentos equivalentes a un tiempo de comida al día por un mes; en este se incluyen alimentos de los grupos cereales y harinas fortificadas, leche y productos lácteos, alimento proteico, grasas y azúcares, para que se lleve a cabo la preparación y consumo en el hogar". Ahora bien, dado lo descrito en el Anexo 1 de la referida Resolución, puntualmente dicha canasta estará compuesta por:

GRUPO DE ALIMENTOS	ALIMENTO	FRECUENCIA SEMANAL	TOTAL MENSUAL POR NIÑO
LÁCTEOS	LECHE EN POLVO	Todos los días	1 lb
ALIMENTO PROTEICO	LEGUMINOSA	3 veces por semana	1 lb
	HUEVO	1 vez por semana	4 unidades
	ATÚN/SARDINAS	1 vez por semana	4 latas
CEREALES	ARROZ	Todos los días	1 kg
	PASTA		
	FECULA DE MAIZ		
	AVENA EN HOJUELAS, MOLIDA O INSTANTANEA		
	ALMIDÓN DE YUCA		

GRUPO DE ALIMENTOS	ALIMENTO	FRECUENCIA SEMANAL	TOTAL MENSUAL POR NIÑO
	HARINA DE TRIGO O DE MAIZ		
AZÚCARES	PANELA	Todos los días	1/2 lb
	CHOCOLATE		
GRASAS	ACEITE	Todos los días	250 cm3
	MARGARINA		
CEREALES: Puede combinar los distintos cereales o elegir uno solo dependiendo de la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 1 Kg al mes			
AZÚCARES: Puede combinar los distintos alimentos del grupo de azúcares o elegir uno solo dependiendo la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 1/2 lb al mes			
ACEITES: puede combinar los distintos alimentos del grupo de grasas o elegir uno solo dependiendo la disponibilidad de alimentos para garantizar la entrega de 250 g o cm3 al mes			



**ARTÍCULO TERCERO.- DELEGAR** en la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BARRANCABERMEJA** el manejo y reactivación del Programa de Alimentación Escolar PAE, ello, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. De manera previa se deberá realizar un ejercicio de verificación que permita determinar qué población será beneficiaria de PAE, ello, con el fin de disminuir el riesgo de pérdida de alimentos.
2. Coordinar con los rectores y directores de los Establecimientos Educativos del sector oficial del Distrito de Barrancabermeja la logística para la entrega de la RACIÓN PARA PREPARACIÓN EN CASA. De lo anterior, deberá atenderse el PICO Y CÉDULA fijado con anterioridad por esta Administración Distrital con el fin de evitar aglomeraciones que pongan en riesgo la integridad personal docente, personal adscrito al Operador del PAE, padres de familia y/o acudientes. En todos los casos, se prohibirá el ingreso de los Niños, Niñas y Adolescentes, así como de las personas mayores de 70 años de edad al plantel educativo.
3. La entrega de la RACIÓN PARA PREPARACIÓN EN CASA se entregará única y exclusivamente al padre de familia y/o acudiente debidamente registrado en el Sistema Integrado de Matrículas – SIMAT, asimismo y, afecto de agilidad en la entrega de la ración, deberá el representante del Niño, Niña o Adolescente identificarse con la cédula de ciudadanía en Original y el Registro Civil de Nacimiento o Tarjeta de Identidad del menor.
4. Exigir al Operador del Programa de Alimentación el cumplimiento de todas las medidas de higiene en los alimentos y en el personal que lo manipulará.
5. Informar a través de la Circular a los padres de familia y/o acudientes el debido uso de los alimentos, así como las recomendaciones de consumo diario y de inocuidad, asimismo, se deberán recordar los lineamientos educativos y de higiene permanente en los Niños, Niñas y Adolescentes a efecto de mitigar el riesgo de propagación del Coronavirus COVID-19.
6. Dar cumplimiento a lo descrito en la Resolución No. 29452 del 29 de Diciembre de 2017 "Por medio del cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE y se derogan las disposiciones anteriores"

**ARTÍCULO CUARTO.- COORDINAR Y PLANEAR** la entrega de la RACIÓN PARA PREPARACIÓN EN CASA con el PUESTO DE MANDO UNIFICADO – PMU -, lo anterior, con el fin de mitigar el riesgo de propagación del Coronavirus COVID-19. De lo anterior, se **DELEGA** en la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BARRANCABERMEJA** el direccionamiento de la misma, ello, no sin antes indicar que en dicha planeación deberá incluirse, por lo menos, a dos rectores y/o directores de los Establecimientos Educativos escogidos a discreción por el Secretario en mención.

**ARTÍCULO QUINTO.- DELEGAR** en la **OFICINA ASESORA DE PRENSA Y PROTOCOLO DEL DISTRITO DE BARRANCABERMEJA** que realice la divulgación a través de todos los medios institucionales de lo aquí descrito, ello, teniendo en cuenta los lineamientos fijados por la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BARRANCABERMEJA.**"

#### **Trámite en única instancia**

El Magistrado sustanciador mediante auto del 5 de junio de 2020, avocó conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto No. 97 del 30 de marzo de 2020; corrió traslado a la Procuradora 159 II Delegada para Asuntos Administrativos, para que rindiera concepto; y ordenó pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, trámite en el cual la entidad territorial allegó los antecedentes administrativos del acto administrativo de control de legalidad.



## CONSIDERACIONES

### Acerca de la Competencia

El Tribunal tiene competencia para conocer del presente asunto en virtud del artículo 151.14 de la Ley 1437 de 2011, que arroga el conocimiento del "control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales"; así como del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia".

### Problemas Jurídicos

La Sala Plena del Tribunal se contrae a determinar: (i) el Decreto 097 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Distrito de Barrancabermeja, cumple con los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; y (ii) en el evento de ser positiva la anterior respuesta, el citado acto se encuentra ajustado al estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por Presidente de la República a través de Decreto 417 de 2020 y sus decretos legislativos.

### Solución al Problema Jurídico Planteado

**Del Medio de Control Inmediato de Legalidad.** El artículo 20 de la Ley 137 de 1997 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción, consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos con ocasión del estados de excepción. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este instrumento "constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"<sup>2</sup>. A su turno, el Honorable Consejo de Estado ha precisado que con el mismo se pretende "instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción del artículo 152 constitucional"<sup>3</sup>. De igual manera, resaltó que el control inmediato de legalidad supone el examen de "la competencia de la autoridad que lo

<sup>2</sup> Sentencia C-179 de 1994.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicado 2009-00549



expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.<sup>4</sup>

**El Estado de emergencia.** El artículo 215 de la Carta Política reglamenta el estado de emergencia. La citada disposición constitucional consagra la declaratoria de este evento extraordinario “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 [guerra exterior] y 213 [conmoción interior] que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”.

En estos eventos, la norma superior faculta al Presidente, con la firma de todos los ministros, a declarar el estado de emergencia “... por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”, y con fundamento en tal medida, podrá, de igual manera, dictar decretos con fuerza de ley destinados “exclusivamente” a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, decretos que sólo deberán regular materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y en forma transitoria, podrán establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Es otras palabras, deben ser medidas provisionales tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de excepción.

La Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-156 de 2011 señaló:

**“(...) 3.1.2. La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativa. Si mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso de la República puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, a través de los estados de excepción, el propio Jefe de Gobierno se reviste a sí mismo de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder. De ahí la necesidad de que el control de constitucionalidad de la declaración de estados de excepción y el ejercicio de los poderes que de allí emanan, sea jurisdiccional, automático, integral y estricto, sin perjuicio del control político constitucionalmente previsto. Al otorgar poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, se faculta al Ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, cuidando en todo caso de no introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y de minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia. (...)**

3.1.3. Para ello el texto constitucional buscó establecer una regulación que permitiera cierta libertad al Ejecutivo para conjurar situaciones de alteración al orden público<sup>[49]</sup> o que afectaran “las condiciones de normalidad institucional indispensables para la plenitud de los derechos y garantías individuales”<sup>[50]</sup>. Esta facultad de apreciación de

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, radicado 2010-00196-00



las circunstancias que dan lugar a los estados de excepción y de las medidas necesarias para conjurar las perturbaciones de la normalidad, no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad.

3.1.5. El Estado de Emergencia, como modo de los estados de excepción, **brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública**. El propósito del Estado de Emergencia es, expresamente, “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y [...] contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”.

Por la propia naturaleza del Estado de Emergencia, es imposible predefinir el listado taxativo y el alcance de las medidas que podría adoptar el ejecutivo para conjurar la situación que inspiró la declaratoria, situación que se refleja en las regulaciones constitucional y estatutaria frente a este estado de excepción. Mas tal indeterminación, precisamente, justifica la existencia de cautelas para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, que se encuentran consignados en el texto constitucional, unos como requisitos formales y otros como presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo. Así, se califica el hecho que lleve al Gobierno a declarar la emergencia, pues este debe perturbar o amenazar en forma grave e inminente los órdenes protegidos por la medida; se determina que la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros”. (Negrillas fuera del texto).

### **Análisis del Decreto objeto control de legalidad**

#### **i. Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad.**

El Decreto 97 de 2020 contiene una medida general toda vez implementa medidas para garantizar la prestación del servicio dentro del Programa de Alimentación Escolar – PAE para el aprendizaje en casa de los niños, niñas y adolescentes del sector educativo oficial del Municipio de Barrancabermeja, en vigencia de la Emergencia Económica, Ecológica y Social declarada mediante Decreto 417 de 2020.

También es necesario tener en cuenta que el citado acto fue expedido por autoridad administrativa, por cuanto la Constitución Política de Colombia en su artículo 1º reconoce autonomía a las entidades territoriales, y el artículo 311 define “[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”





Asimismo, el decreto distrital fue dictado en ejercicio de las funciones administrativas que tiene el Alcalde del Distrito de Barrancabermeja en virtud del artículo 314 ibídem el cual estableció que "En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio..."; al igual el artículo 315 superior, le asignó las atribuciones de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Finalmente, el Decreto 097 de 2020 invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, desarrolla el Decreto Legislativo 470 del 24 de marzo de 2020, a través del cual se implementa medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación dentro del estado de excepción.

Por consiguiente, en el sub examine procede el control inmediato establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

## **ii. Análisis del contenido del acto objeto de control.**

Verificado el examen de competencia y requisitos de forma de los actos controlados, la Sala procederá a determinar si el decreto territorial sometido a control de legalidad guarda relación directa con el estado de emergencia económica, social y económica declarado mediante Decreto 417 de 2020 y, el Decreto Legislativo 470 de 2020. Veamos:

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional, en el artículo 3º se ordena al Gobierno Nacional desarrollar a través de decretos legislativos las materias anunciadas en la parte considerativa del mismo y todas aquellas medidas adicionales para conjurar la crisis. En este decreto se sostuvo que una de las principales medidas para conjurar la emergencia por causa del coronavirus e impedir la extensión de sus efectos negativos es el distanciamiento social y aislamiento por recomendación de la Organización Mundial de la Salud, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de la población.

Bajo este escenario extraordinario, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, por el cual brindó herramientas a las autoridades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y



Ecológica derivado de la propagación de la pandemia del coronavirus en todo el territorio nacional. Entre sus consideraciones, se destacó:

"Que de conformidad con la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", el Gobierno nacional debe propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **y en ningún momento, se podrá suspender el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio, así como del complemento alimentario que facilite el desarrollo del proceso pedagógico y de aprendizaje desde los hogares.**

...

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

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

Que, por lo anterior, se requiere modificar el marco legal del Programa de Alimentación Escolar, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país, en su componente de alimentación.

Que el sistema educativo oficial brinda atención en educación preescolar, básica y media a 6.928.742 niños, niñas y adolescentes, quienes con ocasión de las medidas adoptadas para prevenir la propagación del Coronavirus COVID-19, deberán ser atendidos a través de estrategias pedagógicas flexibles coordinadas con las 96 Secretarías de Educación certificadas."

Por lo anterior, el Gobierno Nacional a través del citado decreto legislativo permite que el Programa de Alimentación Escolar sea brindado a los estudiantes para su consumo en casa, previa observación de los lineamientos por parte de las autoridades territoriales certificadas en el ámbito de la educación.

Frente al estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 470 de 2020, la Honorable Corte Constitucional<sup>5</sup>, en sentencia C-158 del 3 de junio de 2020, resuelve declararlo exequible con excepción del artículo 2º que lo declara exequible de manera condicionada en el entendido que los recursos serán administrados por el respectivo departamento en el caso de municipios no certificados. En sus motivaciones, el Máximo Tribunal señaló que

---

<sup>5</sup> La Honorable Corte Constitucional mediante comunicado No. 23 del 3 y 4 de junio de 2020, informa sobre la decisión adoptada respecto del Decreto 470 de 2020



mientras surtió efectos la referida reglamentación nacional (debido a su derogatoria por Decreto Legislativo 533 de 2020), cumplió con (i) el requisito de finalidad al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica e impedir sus efectos negativos; además de no afectar ninguno de los derechos fundamentales intangibles y no contradecir ninguna norma constitucional. Adicionalmente, la obligación temporal de seguir los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos Para Aprender (UAEAPA) no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos propios, porque se trata de una medida razonable y proporcionada; empero, advirtió que la UAEAPA deberá implementar mecanismos de coordinación con tales entes por ser la educación una competencia concurrente y, recordó que los lineamientos obligatorios que expida esta Unidad será objeto de control automático en virtud del artículo 20 de la Ley 137 de 1997.

Asimismo, concluye que satisfizo el requisito de necesidad dado que el Decreto legislativo busca paliar los efectos que el aislamiento preventivo obligatorio ha tenido respecto del componente alimenticio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. En cuanto al examen de necesidad jurídica o subsidiariedad, estimó que el acto bajo control cumplió con esta exigencia que se deriva del carácter excepcional de las facultades legislativas reconocidas al Presidente de la República durante los estados de excepción.

Finalmente, respecto del artículo 3º del decreto ley considera que sí resultaba necesario permitir que, durante la vigencia del estado de excepción, se transfirieran los recursos de calidad en la educación directamente a los departamentos, para obviar así la necesidad de celebrar convenios entre los municipios no certificados y los departamentos para que éstos contrataran el PAE; de manera que, la transferencia directa observa los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa (art. 209 superior); haciendo la salvedad que ello no conlleva una autorización para realizar una doble transferencia por el mismo título y con idéntico objetivo, y por lo tanto, la expresión "*municipios*", allí prevista, se refiere a los municipios certificados en educación.

Ahora bien, dada la pertinencia en el asunto, el Tribunal hace referencia a la sentencia de única instancia proferida por el Honorable Consejo de Estado – Sala Especial 6<sup>6</sup>, el 2 de junio de 2020, por la cual se declara ajustada al ordenamiento jurídico la Resolución No. 006 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, "Por al cual se modifican transitoriamente "Los lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE" en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 6, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 2 de junio de 2020, radicado: 1101-03-15-000-01059-00, Ref. Control inmediato de legalidad



derivado de la pandemia del COVID-19". Al respecto consideró que ante las circunstancias propias de la emergencia sanitaria, que involucran el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social y físico y la imposibilidad de acudir a las clases presenciales en las sedes educativas, las alternativas dispuestas en la citada resolución se ajustan al fin propuesto por el Decreto Legislativo 470 de 2020 en el entendido de asegurar la continuidad del programa, como parte del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del sector oficial. En cuanto a la proporcionalidad, estimó que las medidas puestas en marcha en el acto administrativo expedido por la Unidad Administrativa Especial (relacionadas con la ejecución contractual, diagnóstico de las necesidades de los beneficiarios, modalidades de complemento alimenticio, distribución a los hogares y la logística para tal efecto; y seguimiento y control al programa etc.), son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria del estado de emergencia, ya que la posibilidad de suspender el programa alimentario, con motivo de las determinaciones que impiden el acceso a las aulas, afectaría la continuidad del componente básico que acompaña al derecho fundamental a la educación de los menores del sector oficial.

De la confrontación de la reglamentación nacional con el Decreto distrital No. 097 de 2020, el Tribunal encuentra cumplido el requisito de conexidad habida cuenta que las medidas adoptadas en dicho acto tienen relación directa con las implementadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia por causa de la propagación del coronavirus COVID-19, que se encuentran orientadas a garantizar la continuidad del servicio educativo de los niños, niñas y adolescentes del sector oficial en su componente alimentario con el fin de facilitar su desarrollo pedagógico y aprendizaje desde los hogares debido al aislamiento social y físico ordenado por la propagación de la pandemia, disposición considerada ajustada por la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-158 de 2020, al encontrarse debidamente motivada, sin afectar derechos fundamentales intangibles, no desconocer la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción, y no contradecir ninguna norma superior.

Adicionalmente, la adopción temporal que hace el decreto distrital objeto de revisión (arts. 2 a 5) de los lineamientos trazados por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para aprender – UAEAPA por Resolución No. 006 de 2020, para garantizar la debida ejecución del Programa de Alimentación Escolar durante el estado de emergencia; resulta razonable y proporcional en criterio del Alto Tribunal constitucional, pues "no desconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos propios", siempre que se implementen mecanismos de coordinación por ser la educación una competencia concurrente; aunado a que tales medidas adoptadas por la UAEAPA fueron declaradas ajustadas a derecho por parte del Honorable Consejo de Estado, como se mencionó anteriormente, por



guardar conexidad con las causas que dieron lugar al estado de excepción y no contrariar la normatividad vigente.

Finalmente, el Tribunal encuentra que las medidas previstas en el acto administrativo objeto de control son proporcionales con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto No. 417 de 2020, toda vez que permite la continuidad del suministro del componente nutricional a los niños, niñas y adolescentes en casa del sector educativo oficial del Distrito de Barrancabermeja debido al receso obligatorio estudiantil en cumplimiento de las restricciones del nivel nacional que promueven el aislamiento social, distanciamiento físico y evitar las aglomeraciones requeridas para evitar la propagación y contagio del coronavirus.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**Primero. DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto 097 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Distrito de Barrancabermeja, por las razones expuestas en este proveído.

**Segundo. NOTIFICAR** el presente fallo por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

**Parágrafo.** El Distrito de Barrancabermeja - Santander deberá publicar la presente decisión en su portal web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 36/ 2020.**

Original aprobado por medio electrónico  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
Magistrado Ponente

Salvamento de voto  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada

Original aprobado por medio electrónico  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado

Original aprobado por medio electrónico  
**MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO**  
Magistrado

Original aprobado por medio electrónico  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Magistrada

Original aprobado por medio electrónico  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
Magistrado