

NOTA DE RELATORIA: Mediante constancia que se anexa en la parte final, La Secretaria General de la Corporación certificó, que la Magistrada Diana Fajardo Rivera no participó en la adopción de la presente providencia, por cuanto la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado en sesión del cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020).

Sentencia C-418/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL CALENDARIO ACADEMICO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO-Exequibilidad

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

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

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

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

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

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de

ella...”.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

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

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

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

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

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO

DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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

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

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

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

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

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

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto

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

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

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

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

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

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

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales sobre derechos humanos; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los

artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

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

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

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

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

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

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

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

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

no imponga tratos diferentes injustificados.

DERECHO A LA EDUCACION-Protección internacional y constitucional

DERECHO A LA EDUCACION-Contenido y alcance

EDUCACION-Connotación jurídica

La educación es un bien jurídicamente protegido que en las disposiciones constitucionales adquiere la múltiple connotación de servicio público, función social y derecho fundamental.

EDUCACION-Es un servicio Público/EDUCACION-Función social

La educación es un servicio público en cuanto se trata de una actividad organizada que vela por el interés general en forma regular y continua acorde con un régimen especial, bien sea que se realice por el Estado directamente o, de modo indirecto, por particulares. A la educación también le es propia una función social. El alcance de la educación como servicio público y función social permite establecer los principales objetivos que cumple este bien jurídico en el ordenamiento constitucional, vale decir “el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la elevación de la calidad de vida de la población”.

EDUCACION-Derecho fundamental según Constitución Política y normas internacionales sobre derechos humanos

(...) la faceta de derecho fundamental a la educación ha sido reconocida en distintas normas de carácter internacional, así como en los artículos 67 y 68 de la Carta Política. Este derecho comprende la posibilidad que tiene toda persona para acceder a los servicios educativos y de aprendizaje e impone al Estado, de acuerdo con el artículo 67 C.P., el deber de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de “(...) asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia”.

DERECHO A LA EDUCACION-Características

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

DERECHO A LA EDUCACION-Obligación del Estado

MANDATO DE PROGRESIVIDAD DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Alcance

(...) el mandato de realización progresiva de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales no puede hacerse equivalente a la falta de acción estatal, pues en una situación de pandemia como la que se enfrenta en la actualidad, niñas, niños, adolescentes y jóvenes –en quienes suelen confluir dos o más de las condiciones antes mencionadas–requieren mayor atención, toda vez que la gravedad de la crisis las golpea más severamente. Frente a esta circunstancia, las autoridades estatales deben honrar con mayor rigor su posición de garante de los derechos fundamentales y no defraudarla.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE

ESTABLECE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL CALENDARIO ACADEMICO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO-Contenido y alcance

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

Esta Corporación ha insistido de manera reiterada en que a partir del componente de accesibilidad del derecho a la educación se derivan un conjunto de obligaciones. En primer lugar, asegurar que los servicios de educación estarán debidamente cubiertos. En segundo término, procurar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes condiciones efectivas de acceso y permanencia en el sistema educativo, de manera principal respecto de quienes habitan en las zonas más remotas del territorio nacional. También deben cerciorarse las autoridades competentes de cumplir con estándares de calidad y eficiencia en todos los niveles educativos –preescolar, básico y medio– e impedir que se involucre, desmontando todo obstáculo que pueda desincentivar el aprendizaje.

Referencia: Expediente RE-309

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 660 de 2020 "Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Remisión del decreto y trámite preliminar

El Presidente de la República expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “por el cual se declara un Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, obrando en nombre y representación del Presidente de la República, mediante oficio del 14 de mayo de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional en la misma fecha, remitió fotocopia auténtica del Decreto Legislativo 660 de mayo 13 de 2020 "Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Por reparto de la Sala Plena de esta Corporación el asunto ingresó al despacho el 15 de mayo del presente año para el trámite de rigor y, mediante providencia de fecha 20 de mayo, se dispuso (i) avocar el conocimiento del referido decreto, (ii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, a los Ministerios del Interior y de Educación Nacional, así como a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos y a la Federación Colombiana de Educadores para que intervinieran en el marco de este proceso; (iii) solicitar al

Ministerio de Educación dar respuesta a algunas preguntas relacionadas con el alcance del Decreto Legislativo 660 de 2020; (iv) fijar en lista por el término de cinco (5) días e (v) invitar a participar al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, ICESI, Javeriana, Nacional, Externado y Andes.

II. TEXTO NORMATIVO OBJETO DE REVISIÓN

Dada la extensión del Decreto Legislativo 660 del 13 de mayo de 2020, este hará parte del ANEXO 1 de la presente decisión.

III. PRUEBAS

El Ministerio de Educación Nacional respondió al cuestionario formulado por el despacho sustanciador en los términos que aparecen sintetizados en el ANEXO 2 de esta sentencia.

IV. INTERVENCIONES

A continuación, se presentan las distintas intervenciones.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó, por conducto de su representante, declarar la exequibilidad del Decreto legislativo 660 de 2020, toda vez que la norma bajo examen cumple con las exigencias de forma y de fondo.

A propósito de las exigencias de forma sostuvo que el Decreto 660 de 2020 fue: i) suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; ii) se expidió en concordancia con el ámbito temporal y objetivo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, así como iii) sustentado en un grupo de consideraciones desarrolladas en la parte motiva del acto bajo examen.

En relación con los requisitos de fondo, encontró que existía conexidad interna entre los motivos que expuso en su parte considerativa el Decreto 660 de 2020 y las medidas en él adoptadas. Explicó que esto era así, por cuanto en la referida norma se dejó consignado –al traer a colación en sus considerandos lo establecido en el Decreto declaratorio 637 del 6 de mayo de 2020– la posibilidad de dictar medidas adicionales “para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, incluyendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Ahora bien, entre las motivaciones presentadas directamente en el Decreto 660 de 2020 en el escrito de intervención mencionó las siguientes **i)** el impacto de las medidas de aislamiento obligatorio decretado con ocasión de la declaración de la emergencia sanitaria sobre el servicio educativo que en algunas entidades territoriales implica también afectar el calendario académico, en especial, lo concerniente al requisito de cumplir con un mínimo de 40 semanas; **ii)** la necesidad de contar con una medida de flexibilización que brinde al Ministerio de Educación la posibilidad de organizar el calendario académico “por periodos anuales diferentes, a solicitud de la respectiva autoridad competente en educación, y de acuerdo con las directrices que éste expida previamente”.

Indicó que el Decreto 660 de 2020 también cumplía con la exigencia de conexidad externa, pues la medida adoptada se relaciona con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En suma, se puntualizó que “el Decreto Legislativo 660 de 2020 cumple justamente con algunos de los propósitos del Decreto Legislativo 637 de 2020 y sus motivaciones, como es

el garantizar el servicio de educación, razón por la cual el primero se ajusta plenamente al requisito de conexidad externa”.

Señaló, de otro lado, que la medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 satisfacía, igualmente, la exigencia de finalidad, toda vez que se dirigió a conjurar la crisis producida con motivo de la pandemia generada por el coronavirus Covid-19 y, en particular, a contrarrestar los efectos negativos que se proyectaron en relación con la prestación del servicio público de educación en el nivel territorial, necesitado de una flexibilización del calendario académico. Lo dicho, con el objeto específico de “garantizar el acceso efectivo al derecho a la educación -en especial de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes-”.

Añadió, además, que la medida adoptada en el Decreto 660 de 2020 también acató el criterio de necesidad, en cuanto resulta indispensable para conjurar la crisis producida por la pandemia, porque el impacto sobre el servicio de educación solo podrá superarse con la adopción “de medidas de flexibilidad para la organización del servicio educativo en procura que, a nivel territorial, se pueda adecuar la prestación del servicio para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

En pocas palabras, la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020 cuya duración se extiende únicamente al periodo en que esté vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social “consistente en facultar al Ministerio de Educación Nacional para organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994, es necesaria -fáctica y jurídicamente- para conjurar la crisis que dio lugar a la nueva declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, al contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, garantizando el derecho a la educación de los menores y jóvenes en todo el territorio nacional”.

La medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 es igualmente necesaria para no suspender y, por el contrario, materializar el derecho fundamental a la educación. De ahí que esta guarde “plena conformidad con el artículo 5 de la Ley 137 de 1994, 'por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia', en tanto esta le impone al Gobierno nacional no solo el deber de propender por la adopción de medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sino también la prohibición de suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación”.

La medida también supera el juicio de proporcionalidad en cuanto, además de resultar necesaria, como se dejó dicho en el párrafo anterior, es idónea, conducente “y, por ende, proporcional con los hechos que buscan limitar y/o conjurar, como lo es el crecimiento exponencial, imprevisible e incierto del contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 en Colombia y los efectos negativos causados en diferentes sectores de la economía, el empleo, el abastecimiento de los bienes básicos para los colombianos y los servicios públicos, incluyendo la educación”.

Respecto del juicio de incompatibilidad, destacó que la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020, aunque introdujo un párrafo transitorio y, de este modo, adicionó una norma con un párrafo llamado a regir de manera temporal –mientras dure la emergencia sanitaria–, el contenido de esa disposición no suspende ni limita derechos fundamentales. Por otra parte, dejó claro que mantener la previsión establecida en el artículo 86 de la Ley General de Educación sí resultaba incompatible con la necesidad de flexibilizar el calendario para poder

prestar de manera efectiva el servicio de educación y garantizar la protección del derecho a la educación.

Mantener la norma prevista en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, vale decir la previsión que rige en tiempos ordinarios, resultaba insuficiente hasta el grado de la incompatibilidad con la necesidad de contrarrestar las consecuencias tan graves que se presentaron a raíz de la expansión de la pandemia “del nuevo Coronavirus COVID-19 y las consecuencias negativas que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio han causado a la prestación del servicio educativo, en particular respecto al cumplimiento adecuado del calendario académico”.

En relación con el juicio de no discriminación, resaltó que la medida consignada en el artículo 1° del Decreto 660 de 2020 no se usaron categorías prohibidas para discriminar, tales como “la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”. De otra parte, tampoco se “discrimina o excluye de su ámbito de aplicación transitoria a algún grupo poblacional”. Antes que implicar “tratos discriminatorios o diferenciados de cualquier naturaleza...lo que [se] persigue, en realidad, es contribuir a la garantía y realización de derechos fundamentales, en procura del bienestar de la totalidad de la población afectada y en todo el territorio nacional”.

Igual sucede en relación con el juicio de ausencia de arbitrariedad que, según sostiene supera exitosamente, pues la medida bajo examen “no contiene normas que conlleven (i) a una alteración del normal funcionamiento de las ramas del poder público (ii) o que implique una modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento (iii) o que desmejoren o limiten los derechos a la dignidad humana, intimidad, libertad de asociación, trabajo, educación, libertad de expresión y de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales; (iv) así como tampoco conlleva desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores”.

En lo relativo al juicio de intangibilidad, puso de presente en el escrito de intervención que el párrafo transitorio añadido al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 no afecta derechos intangibles como tampoco restringe el ejercicio de la acción de tutela ni limita otros mecanismos consignados en el ordenamiento para salvaguardar los derechos y no contradice las disposiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en estados de excepción. Particularmente, no se desmejoran mediante la medida de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Con fundamento en las razones expuestas, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del Decreto legislativo 660 de 2020.

Intervención de la Federación Nacional de Departamentos

Dentro del término previsto, la Federación Nacional de Departamentos solicitó, por intermedio de su representante, declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 660 de 2020 con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

Luego de efectuar un recuento de los antecedentes de la norma que adiciona el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 y de precisar su contenido, concluyó que el objetivo de esta consistió en establecer un mecanismo para facilitar “la educación nacional, dadas las condiciones de la emergencia sanitaria que impiden la modalidad presencial de los estudiantes”. En ese sentido, mediante la disposición bajo examen, se ofreció a las entidades competentes en materia de educación la posibilidad de “someter a consideración del Ministerio del ramo y, conforme a sus directrices, la organización de las semanas de trabajo académico para ajustarlas a las

circunstancias acordes con la evolución epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19”.

Resaltó que esta situación de crisis derivada de la pandemia afectó la prestación del servicio educativo, por cuanto “el calendario académico que se compone de semanas de trabajo académico, de desarrollo institucional y períodos de receso estudiantil, tienen que ser reorganizados para permitir que los maestros adecuen la planeación pedagógica y los contenidos académicos a desarrollar, bajo la modalidad de estudio en casa”.

En vista de lo anterior, concluyó que la medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 se ajustaba a la Constitución.

Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

Dentro del término previsto, la Federación Colombiana de Municipios solicitó a esta Corporación, mediante su representante, que se declare la exequibilidad del Decreto bajo examen, con sustento en los motivos que enseguida se sintetizan.

En primer lugar por cuanto existe una relación directa entre lo dispuesto por el Decreto 660 de 2020 y la declaratoria de emergencia. En segundo término, toda vez que el referido Decreto se dirige, precisamente, a proteger el derecho fundamental a la educación. De este modo, por medio “de la potestad para organizar el calendario académico, se preserva el derecho a la vida art 11, los derechos de los niños art 44, el derecho a la salud art 49, de todas aquellas personas que estudian, o trabajan en instituciones educativas”.

En atención a lo expuesto, solicitó declarar el Decreto 660 de 2020 ajustado a la Constitución.

Intervención de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación “FECODE”

Dentro del término previsto, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación solicitó, por conducto de su representante, declarar la exequibilidad condicionada de la norma que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 contemplada en el Decreto 660 de 2020, con sustento en los motivos que se resumen a renglón seguido.

Después de describir el contenido de la norma concluyó que existía conexidad material entre el Decreto 660 de 2020 y el Decreto 637 de la misma anualidad, tanto así que este último Decreto declaratorio, en desarrollo del cual se dictó el primero, se refirió a los efectos de la crisis originada por la pandemia producida por el Covid-19 – y por las medidas de cuarentena y aislamiento social que se dictaron para contrarrestar sus efectos– sobre los derechos fundamentales de la población más vulnerable, entre otros, el derecho a la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que [se hacía] necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo”.

En esa misma línea, sostuvo que el Decreto 660 de 2020 trajo a colación en sus consideraciones este aspecto para explicar la finalidad de la adición del parágrafo en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, que –afirmó–, es “la defensa, el amparo y la protección de los derechos fundamentales de la educación y la salud de los estudiantes de los niveles educativos de básica secundaria y media, así como la garantía de los derechos laborales de los directivos docentes, docentes y personal administrativo de los establecimientos educativos, en el entendido de que la evolución

epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19 está generando afectación en la prestación del servicio educativo”.

Adicionalmente, encontró que las medidas de flexibilización del calendario académico eran necesarias para garantizar la protección de la dignidad como principio, valor y como derecho fundamental de los educandos; así como el derecho a la educación y cultura de los niños y las niñas (artículos 44 y 67 C.P.). Igualmente, consideró que estas medidas eran proporcionales, pues perseguían “la superación de las consecuencias negativas producidas por la pandemia al interior del servicio público educativo”. No obstante, se reiteró la salvedad de que la teleología de la norma dejó “por fuera a los educandos del nivel de preescolar y del de básica primaria”.

En el sentido señalado, advirtió que el Decreto legislativo objeto de control desconocía “los derechos fundamentales de los niños y niñas de preescolar y de básica primaria”, puesto que la norma que adicionó el artículo 86 de la Ley General de Educación no tuvo en cuenta los derechos fundamentales de niños y niñas que cursan esos grados y pasó por alto que el proceso educativo de este grupo de educandos se encontraba igualmente afectado que el de estudiantes de básica secundaria y media.

Enfatizó que esta circunstancia evidente se había dejado de lado con la medida introducida en el Decreto legislativo bajo análisis y que “en razón a dicha omisión” se producía, respecto del grupo de estudiantes que cursan preescolar y básica primaria, la vulneración de sus derechos fundamentales “de dignidad, igualdad, educación y cultura establecidos en los artículos 1, 13, 44, 67 y 93 de la Carta Política, toda vez que el segmento normativo pertinente del inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 solo se refiere al calendario académico en los niveles de básica secundaria y media”.

De otra parte, manifestó que existía la posibilidad de que con la aplicación del Decreto 660 de 2020 se quebrantaran los derechos fundamentales de los docentes oficiales. Para aclarar el punto se explicó que “durante la actual emergencia sanitaria las autoridades educativas competentes de algunas entidades territoriales certificadas en educación (ETC) con la anuencia del Ministerio de Educación Nacional [habían] conculcado derechos laborales tanto de rango constitucional como legal y reglamentario”. En particular, se destacó que se había desconocido el derecho de los docentes a disfrutar de sus vacaciones, prerrogativa que ha sido protegida por esta Corte Constitucional en sede de tutela.

En tal virtud, solicitó a esta Corte declarar la constitucionalidad condicionada del párrafo transitorio de que trata el Decreto 660 de 2020, “en el entendido de que la flexibilización de los calendarios académicos [debía] incluir el preescolar y la básica primaria y garantizar los derechos fundamentales y laborales de los educadores y del personal administrativo de las instituciones educativas”.

Intervención de la Universidad Libre

El director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá e integrantes de dicha institución presentaron su escrito dentro del término previsto. Luego de efectuar una exposición acerca del constitucionalismo de excepcionalidad en tiempos de pandemia y de destacar la importancia de las exigencias formales y materiales previstas en el ordenamiento, en el escrito de intervención se concluyó que la norma bajo examen de la Corte cumplía con esos requerimientos. Para el Observatorio es claro que esta se dirige a regular la flexibilización del calendario académico, de modo que las instituciones

educativas puedan dar un manejo al trabajo académico y al desarrollo institucional según las resoluciones 11 y 12 del Ministerio de Educación Nacional.

Sin embargo, consideró indispensable presentar un conjunto de observaciones para resaltar la importancia de que el Gobierno, “durante esta crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, adopte medidas integrales y efectivas para garantizar la prestación del servicio esencial y el derecho fundamental de educación a los estudiantes que viven en zonas rurales y en condiciones de vulnerabilidad”. Lo anterior, por cuanto “las instituciones educativas en municipios, veredas y regiones rurales remotas y en condiciones de vulnerabilidad no cuentan con los recursos necesarios y suficientes para garantizar la prestación del servicio de educación durante el calendario académico, aun teniendo la alternativa de flexibilizar el tiempo del trabajo académico y las semanas de desarrollo institucional”.

Luego de ilustrar con ejemplos la distancia existente entre las normas y la realidad –mencionando, vb.gr., los problemas relacionados con el acceso a la conectividad de estudiantes provenientes de los sectores rurales–, concluyó que la medida prevista en el Decreto legislativo bajo examen debía declararse exequible pues, de lo contrario, se podría afectar el derecho a la educación “de aquellos estudiantes que sí cuentan con medios tecnológicos para recibir clases virtuales”.

Precisó, sin embargo, que esta Corporación debía efectuar un análisis de fondo de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los estudiantes rurales, intensificada por la pandemia del Covid-19 y solicitó a la Corte que exhortara “al Gobierno Nacional para que este adopte un decreto integral en el cual se implementen medidas efectivas para garantizar la educación en zonas rurales y en condiciones de vulnerabilidad”.

Intervención de la Universidad del Rosario

La coordinadora del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario y algunas de sus integrantes presentaron en término su intervención. Después de precisar el alcance del control de constitucionalidad del Decreto legislativo 660 de 2020, concluyeron que esta norma había cumplido con las exigencias de forma y de fondo. No obstante, llamaron la atención acerca de que “las medidas destinadas a la protección del derecho a la educación, sean diseñadas y ejecutadas con diferentes enfoques diferenciales, que atiendan a las necesidades que plantea la diversidad étnica en Colombia, la ruralidad de muchas de sus regiones, y la existencia de personas en condición de discapacidad”.

A propósito de lo anterior, subrayaron que la flexibilización en la organización del calendario académico de la que trata el Decreto 660 de 2020 debía entenderse como una medida complementaria “que se apoye en otros mecanismos para garantizar efectivamente el derecho y servicio de la educación, atendiendo a las particularidades de los territorios y de las poblaciones que los habitan”. Por ello, se ocuparon de indicar los motivos por los cuales resulta importante aplicar un “enfoque territorial, étnico y para personas en condición de discapacidad, con la finalidad de que sean implementadas acciones afirmativas que los materialicen”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador solicitó declarar la exequibilidad del Decreto legislativo 660 de 2020. Encontró que se cumplieron de manera satisfactoria las exigencias formales toda vez que la norma bajo examen i) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; ii) contiene una motivación expresa en la que se da cuenta de la necesidad y pertinencia de las medidas para

conjurar la crisis; y iii) fue expedida dentro del término de vigencia del estado de emergencia.

De otra parte, advirtió el cumplimiento de los requisitos materiales cuyo estudio abordó en dos secciones: las condiciones generales y las específicas.

En lo relacionado con las primeras, encontró que la medida cumplía con la exigencia de conexidad material externa. Para fundamentar su aserto citó algunas consideraciones del Decreto declaratorio en las que se expuso cómo el aislamiento social y la restricción a la movilidad, en tanto medios para contrarrestar los efectos exponenciales de la pandemia, han afectado a las familias en el sector urbano y rural, impactando de manera más grave a sectores de población vulnerables en materia socioeconómica. Esta situación también ha puesto en riesgo la garantía de provisión de servicios públicos, incluido el de educación, así como “las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo”.

A juicio de la Vista Fiscal, estas consideraciones, que se suman a otras registradas en el Decreto declaratorio, muestran que la facultad atribuida al Ministerio de Educación Nacional para que, por el tiempo que dure la emergencia sanitaria, organice las semanas de trabajo académico “por solicitud de la autoridad competente en materia de educación, tiene relación directa con las causas que dieron lugar a la crisis, razón por la cual se cumple con el requisito de conexidad externa”.

La medida contemplada en el Decreto legislativo 660 de 2020 también atiende el requisito de conexidad interna, toda vez que guarda relación con la justificación expresada en la norma bajo examen a saber: **i)** decretada la emergencia sanitaria la educación debió prestarse en casa y “se reorganizó el calendario académico, sin modificar el periodo de 40 semanas”; **ii)** la crisis originada por la pandemia afectó la movilidad de los maestros, la entrega de apoyo pedagógico y, en general, la prestación del servicio de educación. Por tales motivos el decreto legislativo concluye la necesidad de realizar ajustes en las semanas del calendario académico, de manera que se amolde al contexto de la pandemia. Por tanto, “las consideraciones del decreto sustentan y justifican la medida, razón por la cual se cumple con el requisito de conexidad interna”.

En concepto de la Vista Fiscal no se desconoce el juicio de ausencia de arbitrariedad, porque el Decreto legislativo bajo examen “no contiene medidas que impliquen la restricción de los derechos fundamentales. Por el contrario, y como se dijo, la asignación de una competencia al Ministerio de Educación tiene como propósito que se siga prestando el servicio de educación”.

Para el jefe del Ministerio Público la medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 no desconoce derechos intangibles. Por el contrario, ampara los derechos a la vida, salud, integridad, personal y derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes que hacen parte del sistema de educación nacional, al paso que, asegura que este grupo de la población “permanezca en el proceso de formación integral de la comunidad académica que reúne a estudiantes, familias y educadores”. En tal sentido, se supera el juicio de intangibilidad.

En criterio del Procurador la medida prevista en el Decreto legislativo bajo revisión observa asimismo el juicio de no contradicción específica, pues no quebranta la Constitución ni los tratados sobre Derechos Humanos aprobados por Colombia y no vulnera los límites derivados de los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994, porque su finalidad consiste en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Tampoco afecta la competencia atribuida al Congreso de la

República para reformar, derogar o adicionar los decretos legislativos que dicte el gobierno durante el estado de excepción y no desmejora los derechos sociales de los trabajadores.

En relación con las condiciones específicas, el Jefe del Ministerio Público consideró que la medida contemplada en el Decreto bajo examen cumplía con el requisito de finalidad, “pues es potencialmente apta para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”. Respecto del juicio de motivación suficiente, concluyó que la medida adoptada no suponía restricción alguna de derechos fundamentales y, en todo caso, contaba con suficiente motivación[1].

Acerca de la necesidad fáctica, el Procurador puso de presente que, según lo expresado por el Gobierno (Ministerio de Educación), la medida contemplada en el artículo 1° del Decreto 660 de 2020 formaba parte de un conjunto de “estrategias necesarias de cara a la prestación del servicio de educación” [2]. Por esa razón, es claro que en su diseño no se incurrió en error manifiesto, toda vez que se trata de un medio razonablemente idóneo para alcanzar la finalidad propuesta.

De otra parte, teniendo en cuenta que el Presidente de la República no está ordinariamente facultado para modificar una ley a efectos de asignar una atribución al Ministerio de Educación, pues esta competencia la ejerce el Congreso de la República de acuerdo con el numeral 7° del artículo 150 C.P., estimó que también se cumplía la exigencia de subsidiariedad.

En atención a que el requisito de incompatibilidad implica establecer los motivos por los cuales las normas ordinarias objeto de modificación son incompatibles con el estado de emergencia, el jefe del Ministerio Público sostuvo que lo previsto en la norma ordinaria que rige lo relativo al calendario académico, esto es, el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, resultaba incompatible con la necesidad del servicio educativo en el marco de la emergencia.

El Procurador General de la Nación consideró asimismo que el Decreto 660 de 2020 superaba el juicio de proporcionalidad, pues no traía consigo limitaciones a los derechos fundamentales. Todo lo contrario, a su juicio constituye “una estrategia para garantizar el derecho a la salud, la vida y el derecho a la educación en el contexto de la pandemia”.

La medida consignada en el Decreto legislativo bajo examen tampoco desconoce el juicio de no discriminación “por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, sexo o género”.

Con fundamento en lo expuesto, el Jefe del Ministerio Público consideró que el Decreto legislativo 660 de 2020 debía ser declarado exequible. Con todo, llamó la atención el funcionario acerca de la necesidad de fortalecer el sistema educativo nacional con criterios claros e instrumentos y mecanismos idóneos que permitan la protección y defensa de los territorios con mayor vulnerabilidad en sus derechos, partiendo de las cuatro dimensiones de la educación: i) aceptabilidad, ii) adaptabilidad, iii) asequibilidad y iv) accesibilidad. Estos elementos requieren un tratamiento riguroso en cuanto a su definición e implementación a partir de los enfoques diferenciales: territorial, étnico y de discapacidad, los cuales son tan solo mencionados pero no desarrollados a profundidad por el decreto objeto de revisión.

Lo anterior porque las dinámicas territoriales del país dan cuenta de las necesidades básicas insatisfechas y el goce efectivo de los derechos de poblaciones particularmente afectadas en el marco de la pandemia. La defensa y protección efectiva que permanentemente reclaman estos sujetos de especial protección constitucional requiere la aplicación de los enfoques diferenciales como una manifestación del principio de coordinación y articulación institucional entre la nación y los territorios, pues el sistema educativo presencial en muchas zonas del territorio es el marco

de protección efectiva de otros derechos, razón por la cual la implementación de las medidas debería tener en cuenta estos aspectos.

En tal virtud, solicitó a la Corte Constitucional que “EXHORTE al Gobierno Nacional para que en la aplicación de las medidas en materia de educación se aplique un enfoque diferencial territorial y étnico”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 660 de 2020 en virtud de lo dispuesto en el artículo 241.7. de la Constitución Política.

B. Alcance del control constitucional, problema jurídico general y método de la decisión

Según lo establece la Carta Política y lo ha entendido la jurisprudencia constitucional el control de los decretos legislativos a cargo de este tribunal se caracteriza por ser automático, posterior, integral, participativo y definitivo.

Le corresponde a la Sala establecer si el Decreto Legislativo 660 del 13 de mayo de 2020 “Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Carta cumple las condiciones formales y materiales de validez establecidas en la Constitución y en la regulación estatutaria que la ha desarrollado en esta materia, en particular, la Ley 137 de 1994.

A efectos de desarrollar el examen la Sala seguirá el siguiente orden. Inicialmente caracterizará el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Sección C). A continuación, se referirá al fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de dicho estado de excepción (Sección D). Luego de esto y en atención al contenido del decreto bajo revisión la Sala presentará algunas consideraciones relacionadas con el alcance de la protección del derecho fundamental a la educación en el orden constitucional e internacional, así como con la necesidad de asegurar la efectiva materialización de este derecho en tiempos de pandemia (Sección E). Con fundamento en lo anterior se analizará la constitucionalidad del Decreto 660 de 2020 iniciando por el examen de los presupuestos formales (Sección F) y, finalmente, evaluando cada una de las disposiciones que lo integran a partir de los criterios materiales previamente definidos (Sección G) y, finalmente, se abordará lo referente a la regla de vigencia (Sección H). Conclusión (Sección I).

C. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica[3]

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo No. 441 de 2020

sometido a su consideración en esta oportunidad.

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 regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”[4], así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-[6], así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

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

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

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...[8]”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual caracteriza **su gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el

Estado mediante la utilización de sus competencias normales”[9]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”.

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos[11]; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica[12]; iii) desastres naturales[13]; iv) la revaluación del peso frente al dólar[14]; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[15]; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[16]; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[17]; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela.

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

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

D. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental[19]

i. Consideraciones generales

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

condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al canon de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como 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.

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

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

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

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

El juicio de finalidad^[20] está previsto por el artículo 10 de la LEEE^[21]. 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.

El juicio de conexidad material^[23] está previsto por los artículos 215 de la Constitución^[24] y 47 de la LEEE^[25]. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones

expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[26] 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.

El **juicio de motivación suficiente**[28] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[29]. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas[30], siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

El juicio de ausencia de arbitrariedad[32] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.[33] 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[34]; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

El juicio de intangibilidad[36] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica[37] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales sobre derechos humanos; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad[38], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad[39], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad[40], que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación[41], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[42], 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 en otras categorías sospechosas[43]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

En suma, la facultad del Gobierno nacional para dictar decretos legislativos al amparo de la declaratoria de un estado de emergencia se encuentra sometida a las condiciones de validez formal y material contenidas en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. El incumplimiento de tales condiciones genera la inconstitucionalidad de la norma. Al respecto, corresponde tener en cuenta que esta metodología no exige su agotamiento “cuando se encuentra que la medida no cumple con uno de los juicios antes explicados”[45]. Ante esa circunstancia, el decreto de desarrollo deberá ser declarado inexecutable, sin necesidad de evaluarlo a partir de los demás criterios.

E. Alcance y protección del derecho fundamental a la educación en el orden constitucional e internacional y necesidad de asegurar la efectiva materialización de este derecho en tiempos de pandemia

El derecho a la educación recibe una protección especial en el ámbito nacional que se fortalece en el orden internacional por la vía de lo dispuesto en el artículo 93 C.P.[46]. En el sentido anotado, esta Corporación atiende el llamado de distintas instancias internacionales a garantizar en estos tiempos de pandemia el derecho fundamental a la educación y a tomar todas las medidas indispensables para protegerlo de manera integral garantizando el derecho a la igualdad.

A este respecto resulta relevante mencionar los lineamientos adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[47], tanto como los pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU[48] y las recomendaciones contempladas en la Declaración conjunta de la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el

Programa Mundial de Alimentos sobre la pandemia producida por el coronavirus (COVID-19) en las que se resaltan los efectos más trascendentales de la crisis sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)[49], particularmente, en relación con la posibilidad de materializar efectivamente el derecho a la educación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, le corresponde a la Sala precisar los aspectos fundamentales relacionados con i) el contenido y alcance constitucional del derecho a la educación y su protección en el orden interno e internacional y ii) la necesidad de reforzar la protección del derecho a la educación en tiempos de pandemia.

i. Contenido y alcance constitucional del derecho a la educación y su protección en el orden interno e internacional

La educación es un bien jurídicamente protegido que en las disposiciones constitucionales adquiere la múltiple connotación de servicio público, función social y derecho fundamental.

La educación es un servicio público en cuanto se trata de una actividad organizada que vela por el interés general en forma regular y continua acorde con un régimen especial, bien sea que se realice por el Estado directamente o, de modo indirecto, por particulares[50]. A la educación también le es propia una función social[51]. El alcance de la educación como servicio público y función social permite establecer los principales objetivos que cumple este bien jurídico en el ordenamiento constitucional, vale decir “el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la elevación de la calidad de vida de la población”.

Igualmente permite visibilizar que la educación resulta un instrumento fundamental para fortalecer y profundizar la democracia y, en tal sentido, la participación de la población en el ejercicio y control de los poderes dentro del Estado, el respeto por los derechos humanos y la consecución de la paz –artículo 67 C.P.–. A su vez, cumple una tarea de particular importancia “en la búsqueda de la igualdad material y en el desarrollo integral de los seres humanos, pues en la medida en que las personas cuenten con oportunidades educativas podrán alcanzar su propia realización”.

La caracterización de la educación como servicio público impone al Estado un conjunto de obligaciones relacionadas con “la garantía de su prestación eficiente y continua a todos habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de recursos en la población económicamente vulnerable” [54]. Por su parte, la relevancia de la función social que adquiere la educación en la Constitución permite explicar el motivo por el cual se le atribuye “a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y [se] haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes”.

Por su parte, la faceta de derecho fundamental a la educación[56] ha sido reconocida en distintas normas de carácter internacional[57], así como en los artículos 67 y 68 de la Carta Política[58]. Este derecho comprende la posibilidad que tiene toda persona para acceder a los servicios educativos y de aprendizaje e impone al Estado, de acuerdo con el artículo 67 C.P., el deber de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de “(...) asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia”.

Esta Corporación ha enumerado seis características que revisten al derecho a la educación:

...(i) la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática; (ii) es además una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (iii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iv) es un elemento dignificador de las personas; (v) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (vi) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vii) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características[59].

La Corte Constitucional ha concluido que el derecho a la educación es fundamental por su estrecha relación con la dignidad humana y porque el ejercicio de este derecho también resulta indispensable para permitir el goce adecuado de otros derechos, tanto como hace factible fortalecer y mejorar las condiciones materiales, en la medida en que ofrece a sus titulares la oportunidad de desarrollar sus singulares y diversas capacidades y les permite buscar respuestas propias a cuestiones relacionadas con la condición humana y el mundo que los rodea[60]. El derecho a la educación es, a la vez, catalizador de equidad y condición sine qua non de desarrollo de la comunidad en sus aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales. De ahí que se atribuya al Estado la obligación de asegurar el acceso a la educación en igualdad de condiciones.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación, señaló que “[e]l derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir”[61]. De éstas, la primera es de abstención, esto es, se dirige a evitar circunstancias que impidan el disfrute del derecho; la segunda, le impone al Estado la obligación de adoptar medidas para evitar que la prestación del servicio se vea frenada o se haga nugatoria y la tercera exige a los Estados adoptar medidas positivas encaminadas a permitir a las personas y a las comunidades disfrutar del derecho a la educación, mediante la provisión directa del servicio o autorizando a los particulares para el efecto.

La Corte Constitucional ha hecho propia la metodología de análisis elaborada por la Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité de Derechos Económicos, Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA) –Observación General No. 13– en cuyo acápite preliminar se lee:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.

El Comité ha puesto énfasis en que la educación debe dirigirse a desarrollar el sentido de

dignidad de la personalidad humana y, al paso, brindar capacitación a todas las personas sin distinción, facilitando su participación efectiva en una sociedad libre propiciando el mutuo entendimiento entre grupos étnicos, naciones y grupos raciales y religiosos. En suma, en los términos del artículo 13 del Pacto, “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana”[63]. Entre los componentes prestacionales del derecho a la educación el Comité distingue los siguientes:

a) Disponibilidad, vale decir, la existencia suficiente de instituciones y programas de enseñanza en los Estados parte, con condiciones que deben considerar los diferentes contextos de desarrollo que exigen instalaciones o edificaciones especiales por la rudeza del medio natural en que deben operar; instalaciones sanitarias adecuadas, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos; bibliotecas, conectividad a la red, tecnología de la información[65].

b) Accesibilidad, es decir, los Estados deben asegurar que las y los estudiantes puedan disfrutar de las instituciones y programas de enseñanza sin discriminación alguna. Esta propiedad se encuentra compuesta de tres elementos que coinciden de modo parcial. En ese orden, los Estados deben asegurar **i)** el acceso a la educación en condición de igualdad, para efecto de lo cual deben prevenir, de una parte, que el goce del servicio de educación esté condicionado por motivos prohibidos que implican discriminación jurídica o de iure y, de otra, deben establecer criterios para detectar condiciones que suponen discriminación de hecho o de facto, pues impiden el acceso a grupos de la población en situación especial de vulnerabilidad; **ii)** la asequibilidad material al disfrute del derecho a la educación debe ser realmente factible, esto es ha de facilitar los medios para materializar el acceso de manera razonable atendiendo condiciones geográficas y superando barreras mediante programas de educación a distancia; **iii)** debe procurarse que la educación esté al alcance de todas las personas. En este sentido los Estados están obligados a que la enseñanza primaria sea libre de costos y “deben adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas”[66].

c) Aceptabilidad: los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad, de modo que cumplan con las condiciones para que puedan ser aceptados por las y los estudiantes y, cuando proceda, por los padres[67].

d) Adaptabilidad: los contenidos educativos deben ser aptos para amoldarse a las necesidades de sociedades y comunidades que se transforman constantemente “y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados” asegurándose la continuidad en la prestación del servicio[68].

Como puede verse, en la referida Observación General 13 se puso de presente que, en relación con cada aspecto del derecho fundamental a la educación, existe una obligación estatal correlativa. De suerte que en lo que tiene que ver con el factor de disponibilidad, surge la obligación de asequibilidad; en lo relativo al componente de acceso, la de accesibilidad; en lo atinente a la permanencia, deberes de adaptabilidad y en lo vinculado con el derecho a recibir una educación de calidad, obligaciones de aceptabilidad[69].

Es cierto, en efecto, que el Estado debe respetar el derecho fundamental a la educación, protegerlo y cumplir con sus componentes prestacionales, acorde con el principio de progresividad[70]. Ahora bien, respecto del aludido principio, debe recordarse que en la sentencia proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, la Corte de San José sostuvo por primera vez que un Estado es responsable por desconocer la obligación de progresividad contenida en el artículo 26

de la Convención Americana[71]. Sobre este extremo, reiteró que existían dos clases de obligaciones derivadas de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) protegidos por la mencionada norma: las de exigibilidad inmediata y las de realización progresiva.

En relación con estas últimas recordó algo de suma importancia para el tema que ocupa la atención de la Sala, y es que aun cuando es cierto que el desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) no podrá obtenerse en un breve lapso, ello está lejos de significar que los Estados puedan abstenerse de realizar acciones dirigidas a garantizar el pleno goce de estos derechos. Desde esa óptica, la realización progresiva de estos derechos **resulta incompatible con la inactividad estatal** –se destaca. El alto tribunal consideró, asimismo, que los Estados deben **adoptar medidas de protección y asumir una posición especial de garante** cuando existen condiciones particulares que podrían significar una discriminación de facto al tener un impacto diferenciado sobre grupos de la población en especial situación de vulnerabilidad –se destaca–. En Colombia se podría pensar en condiciones como, por ejemplo, el género, la raza, la pertenencia étnica, la condición de vulnerabilidad por la pobreza y abandono estatal crónicos, por su circunstancia de desmovilizados en el marco del tratado de Paz o por el riesgo de reclutamiento forzado.

Desde esta perspectiva, el mandato de realización progresiva de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales no puede hacerse equivalente a la falta de acción estatal, pues en una situación de pandemia como la que se enfrenta en la actualidad, niñas, niños, adolescentes y jóvenes –en quienes suelen confluir dos o más de las condiciones antes mencionadas–requieren mayor atención, toda vez que la gravedad de la crisis las golpea más severamente. Frente a esta circunstancia, las autoridades estatales deben honrar con mayor rigor su posición de garante de los derechos fundamentales y no defraudarla.

ii. Necesidad de reforzar la protección del derecho a la educación en tiempo de pandemia

Se conoce que con el fin de contrarrestar las consecuencias que para la vida y salud de las personas ha traído la pandemia ocasionada por el contagio exponencial del coronavirus –Covid-19–, se han tomado medidas de confinamiento total o parcial. Las previsiones adoptadas han supuesto ciertas limitaciones en el goce de otros derechos –por ejemplo, el derecho a la educación–, motivo por el cual se hace necesario examinar con particular rigor la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas puestas en marcha y tomar nota del impacto diferenciado que estas pueden desencadenar sobre los derechos económicos, sociales y culturales, en general y, en particular, de grupos históricamente excluidos o en especial situación de riesgo.

Organizaciones internacionales, incluyendo autoridades del orden regional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al igual que el Comité de la ONU sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales e instituciones como la UNESCO, la UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos han emitido un conjunto de directrices que se convierten en guía de las autoridades en su lucha contra la pandemia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la resolución 01 del 10 de abril de 2020[72]. Entre las recomendaciones formuladas para el tema que ocupa la atención de la Sala en la presente oportunidad, cabe mencionar los siguientes:

Reforzar la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA) –incluyendo muy especialmente

aquellos que no cuentan con cuidados familiares y que se encuentran en instituciones de cuidado–, y prevenir el contagio por el COVID-19, implementando medidas que consideren sus particularidades como personas en etapa de desarrollo y que atiendan de manera más amplia posible su interés superior. La protección debe, en la medida de lo posible, garantizar los vínculos familiares y comunitarios.

En cuanto al derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran. En particular, los Estados deben proveer herramientas para que los adultos responsables realicen actividades con sus niños y niñas, privilegiando el refuerzo de los vínculos familiares y previniendo la violencia en el hogar. Asegurar que las niñas y los niños con algún tipo de discapacidad, puedan acceder a la educación en línea sin exclusiones, mediante sistemas de apoyo, estrategias de comunicación y contenidos accesibles.

Adoptar medidas de prevención del abuso y violencia intrafamiliar, facilitando el acceso a los medios de denuncia y actuando con la debida diligencia ante las denuncias realizadas.

Respecto de las instituciones de cuidado residenciales, los Estados deben revisar las medidas especiales de protección vigentes promoviendo la revinculación familiar de los niños, niñas y adolescentes cuando sea posible y siempre que esta medida no sea contraria a su interés superior. Además, se debe asegurar acciones de prevención del contagio en estas unidades, además de establecer protocolos de emergencia orientadores para los equipos y personas que tengan niños a su cargo.

Dar atención especial a los niños, niñas y adolescentes, que viven en la calle o en zonas rurales. Las medidas de atención especial deben considerar las condiciones económicas y sociales y, además, considerar que los efectos de la pandemia son diferenciados para cada grupo poblacional de NNA debido al contexto social en que están insertados, incluida la brecha digital. La Comisión recomienda que los Estados usen de los medios de comunicación para garantizar el acceso a la educación a todos los NNA sin ningún tipo de discriminación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU emitió el 17 de abril pasado quince recomendaciones. A continuación se sintetizan las que se consideran pertinentes para el asunto que ocupa la atención de la Sala[73]:

Los Estados deben avanzar en su lucha contra el coronavirus con base “en la mejor evidencia científica disponible”,

Las medidas de excepción tienen que ser indispensables y legítimas; en ningún caso pueden ser abusivas o caprichosas. Deben estar empíricamente fundadas y dirigirse a combatir la crisis originada por la pandemia, manteniendo su vigencia solo durante el tiempo requerido para el efecto.

La defensa de los derechos sociales, económicos y culturales no puede llevar a sacrificar el goce de los derechos civiles y políticos, deteriorando la democracia; debe defenderse la indivisibilidad de todos los derechos.

La independencia judicial y el acceso a la administración de justicia deben ser protegidas, garantizando vías de amparo judicial efectivas –tutela y habeas corpus–, así como otros mecanismos judiciales de defensa para prevenir y/o contrarrestar, por ejemplo, la violencia intrafamiliar.

Los Estados deben divulgar la información relevante sobre la evolución de la pandemia de forma transparente, sencilla y comprensible, así que las poblaciones apartadas y vulnerables puedan acceder a esta; para tal efecto debe fortalecer y expandir la conectividad y allí donde no sea factible, acudir a vías alternas con similar idoneidad.

Los Estados deben asegurar que se protejan los principios de igualdad y no discriminación. Si el Covid-19 puede infectar a todas las personas, impacta de modo especialmente grave y desproporcionado a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad porque: a. estas personas no cuentan con las facilidades para adoptar medidas preventivas; ¿cómo pueden evitar el contagio quienes habitan en lugares con hacinamiento y sin servicio de agua? b. Algunas de estas personas por sus circunstancias sociales tienden a sufrir enfermedades preexistentes y su sistema de defensa inmunológico suele ser débil, con lo que el contagio las afecta más gravemente; c. El impacto de las medidas de aislamiento social sobre estas personas es proporcionalmente mayor, pues normalmente sobreviven del trabajo informal y mantenerse en casa les significa afectar sus mínimos ingresos.

Las medidas financieras que adopten los Estados para combatir la pandemia deben orientarse a realizar el derecho a la salud sin afectar a quienes han sido más damnificados con la crisis y con las medidas adoptadas para mitigarla. Las acciones deben dirigirse a proteger las poblaciones más pobres y vulnerables (las personas habitantes de la calle, trabajadores informales, poblaciones rurales, personas privadas de la libertad o con alguna discapacidad, entre otras).

Las políticas emprendidas por los Estados para enfrentar al Covid-19 deben tener un enfoque diferencial que permita detectar el impacto distinto que la pandemia en sí misma y las medidas adoptadas para mitigarla tienen sobre grupos tradicionalmente discriminados como la población LGTBIQ, tanto como las personas discapacitadas, migrantes, grupos étnicos y, en especial, las mujeres que usualmente realizan el trabajo doméstico y labores de cuidado que cobran particular importancia en este contexto.

Los Estados debe fortalecer los sistemas públicos de salud.

Los Estados deben adoptar regulaciones indispensables para proteger los puestos de trabajo y evitar despidos, acudiendo a diversos mecanismos como salarios subsidiados, alivios tributarios y fortaleciendo políticas de protección social). También es importante que se tomen las previsiones necesarias para evitar riesgos de contagio en los lugares de trabajo y que, quienes se nieguen a laborar sin la debida protección, no sean sancionados ni despedidos.

Los Estados deben tomar nota del impacto de la pandemia en el ejercicio del derecho a la educación, pues la mayor parte de los centros educativos de educación básica y superior han tenido que suspender clases presenciales y pasar de manera abrupta a la educación virtual para evitar el contagio. Aunque la transición es necesaria y, se encuentra justificada, podría incrementar las desigualdades sociales, pues sectores de la población con severas limitaciones económicas, que no cuentan con acceso a red, no podrían acceder a la educación en igualdad de condiciones. Por tanto, los Estados deben monitorear las consecuencias negativas que se generen con la crisis sobre el ejercicio del derecho a la educación y adoptar medidas para contrarrestarlas.

La UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos emitieron un comunicado conjunto en abril de 2020 en el que exhortaron a los países a no interrumpir el servicio de educación en el contexto de la emergencia. Al respecto sostuvieron:

A pesar de que todavía no contamos con suficientes pruebas para medir el efecto del cierre de las escuelas sobre el riesgo de transmisión de la enfermedad, las consecuencias adversa para la seguridad, el bienestar y el aprendizaje de los niños están bien documentadas. La interrupción de los servicios educativos también tiene consecuencias graves y a largo plazo para las economías y las sociedades, como un aumento de las desigualdades, peores resultados en materia de salud y menor cohesión social. Muchos países carecen de datos completos sobre la prevalencia del virus, y los responsables de tomar decisiones tendrán que realizar sus evaluaciones sin contar con toda la información que requieren y en medio de la incertidumbre. Los gobiernos nacionales y los socios deben trabajar simultáneamente en la promoción y la protección del derecho de todos los niños a la educación, la salud y la seguridad, como se establece en la Convención sobre los Derechos del Niño. El interés superior del niño debe ser la consideración fundamental[74].

Como puede verse, los organismos mencionados estuvieron de acuerdo en la necesidad de que los Estados pongan todos los medios a su alcance para garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes y velar, particularmente, por aquellos grupos de esta población en condiciones de mayor vulnerabilidad, quienes deben recibir especial apoyo, pues la crisis y las medidas adoptadas para mitigarla los impactan de manera más grave. En estos casos, sujetar a restricciones o modificaciones el servicio público de educación supone, al mismo tiempo, “la interrupción del sentido de normalidad y regularidad que favorece el desarrollo y la estabilidad socioemocional de la población en contextos de crisis”[75].

Cumplimiento de los criterios formales en la expedición del Decreto legislativo 660 de 2020

Revisado el Decreto legislativo 660 de 2020, se pudo constatar que fue dictado por el Gobierno Nacional, y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del despacho. El Decreto Legislativo 660 de 2020 se emitió el día 13 de mayo de 2020, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado decreto. La norma bajo examen se encuentra motivada en el acápite correspondiente al “considerando”, en el que se expresan las razones que justificaron su expedición. De este modo, teniendo en cuenta que en relación con el Decreto-Legislativo 660 del 13 de mayo de 2013 se encuentran cumplidos los requisitos formales exigidos por el ordenamiento, procede la Sala a llevar a cabo el análisis material del referido decreto. Previo a ello se hará una breve síntesis del contenido del Decreto 660 de 2020.

Cumplimiento de los criterios materiales en la expedición del Decreto 660 de 2020

Previo a verificar si en relación con la norma bajo análisis se cumplen los criterios materiales para su expedición, considera la Sala necesario referirse al contexto en el que se profirió el Decreto Legislativo 660 de 202, a la medida contemplada en este, así como a los motivos en que la referida norma sustentó su expedición.

Contexto en el que se profirió el Decreto Legislativo 660 de 2020

La pandemia generada con ocasión del COVID-19 causó una crisis económica, democrática, sanitaria y humanitaria de gran escala porque, además de los efectos en la vida y la salud, ha golpeado la economía global y las medidas de aislamiento social han impactado de manera profundo todos los sectores y en especial el campo de la educación. Para enfrentar la causa y los efectos de la pandemia, por segunda vez en lo corrido del año 2020, el presidente de la república decretó en todo el territorio nacional el estado de emergencia económica, social y ecológica

–artículo 215 de la Constitución–. La declaratoria del estado de excepción se determinó por un término de treinta (30) días a través del Decreto 637 de 2020. El objetivo de este era adoptar las medidas para contener o limitar la extensión de los efectos causados por la pandemia. La Sala Plena de la Corte revisó la constitucionalidad de dicho decreto y lo consideró conforme con la Carta en la sentencia C-307 de 2020. Con posterioridad a ello se han emitido una serie de decretos legislativos como el que ocupa a la atención de la Sala Plena.

Medida contemplada en el Decreto legislativo 660 de 2020 y motivos expuestos en el texto del referido acto normativo para justificarlo

El Decreto 660 de 2020 “[p]or el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, fue emitido en desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, “por el cual se declara un Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” y consta de dos artículos.

El artículo primero adicionó con un párrafo transitorio al artículo 86 de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, en el sentido de facultar al Ministerio de Educación Nacional –durante el tiempo que permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19–, para que organice las semanas de trabajo académico que se adelantan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86, siempre y cuando así lo pida la autoridad competente en educación, de manera motivada y esta última se encuentre dispuesta a atender las directrices expedidas por el Ministerio de Educación.

El segundo artículo se refiere a la vigencia de la norma a partir de su fecha de publicación.

El Decreto bajo análisis sustentó la expedición de la medida descrita, en los motivos que a continuación se sintetizan:

i) La Constitución faculta al Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, declare el estado de emergencia económica, social y ecológica.

ii) En el marco de esa declaratoria, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

iii) Los 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.

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

v) La Organización Mundial de la Salud –OMS– declaró, el 11 de marzo de 2020, al actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión.

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

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

viii) La cifra de muertos y contagiados por la pandemia creció y ha aumentado en magnitudes exponenciales tanto en el mundo como en Colombia.

ix) Entre las razones que fueron expuestas en el Decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020 para adoptar medidas de emergencia se incluyó el impacto negativo que ha tenido la situación de crisis y las medidas adoptadas para mitigarla sobre las familias de todos los estratos socioeconómicos en el entorno rural y urbano afectando, en particular, a aquellas que se encuentran en circunstancia de vulnerabilidad socio-económica, amenazando “la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. [...]”.

x) El decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020 en su artículo 3° resolvió adoptar –fuera de las medidas establecidas en su parte considerativa– todas aquellas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y estableció que dispondría “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

xi) Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo dispuesto en el artículo 44 C.P. y en el artículo 5° de la Ley 137 de 1994 o Estatutaria de los Estados de Excepción, acorde con la cual las medidas adoptadas por el Gobierno nacional “en ningún momento, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación”, consideró necesario “emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio de educación”.

xii) El Instituto Nacional de Salud puso de presente que la propagación del Coronavirus COVID-19 presenta comportamientos diferentes en las entidades territoriales, motivo por el cual en aquellos lugares que no se encuentren afectados por la pandemia se pueden flexibilizar las medidas para continuar con la prestación del servicio de educación siempre y cuando se apliquen los “protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social y las instrucciones que para evitar la propagación de la enfermedad adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.

xiii) El artículo 86 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) prescribe que “[l]os calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestral de 20 semanas mínimo. La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional”.

xiv) Para la fecha de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, vale decir el 12 de marzo de 2020, el calendario académico en los establecimientos educativos se había implementado “entre 7 y 8 semanas de las 40 previstas en el año escolar 2020 para la efectiva prestación del servicio”.

xv) A raíz de las previsiones tomadas por el Ministerio de Educación Nacional[76], “la totalidad de los alumnos matriculados del sector educativo asciende a 10.161.081 niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en educación por ciclos atendidos en las más de 53 mil sedes educativas”. Este número de estudiantes se ha visto obligado a “migrar hacia una atención académica en casa”. Justo por ese motivo, se “reorganizó el calendario académico en su distribución de semanas durante el año escolar”. Sin embargo, se advierte que se mantuvo “el periodo mínimo de cuarenta (40) semanas de trabajo académico como lo señala el artículo 86 de la Ley 115 de 1994”.

xvi) En virtud de lo expuesto el Ministerio de Educación se ha visto compelido a acudir a las Secretarías de Educación y, por su conducto, a los docentes y directivos docentes, a efectos de que “realicen los procesos de planeación, ajustes y flexibilización curricular correspondientes y de esta forma se garantice el aprendizaje de los estudiantes para cada grado y nivel educativo - preescolar, básica y media-, en las áreas y asignaturas establecidas en la Ley 115 de 1994”.

xvii) Teniendo en cuenta lo anterior, “los establecimientos educativos han adelantado los ajustes respectivos al currículo para que dentro de las semanas de trabajo académico efectivas con estudiantes, se garanticen los lineamientos, estándares, desarrollo de competencias y en general los procesos pedagógicos establecidos en el proyecto educativo institucional o comunitario - PEI/PEEC-”.

xviii) El Ministerio de Educación ha podido verificar que se presentan problemas relacionados con **a)** “dificultades para la entrega de material de apoyo pedagógico”; **b)** “la movilidad de los maestros” y **c)** la interacción entre maestros y alumnos. Por estas razones ha considerado la necesidad de flexibilizar la organización del sistema educativo en los territorios, de modo que la prestación del servicio de educación pueda ajustarse a esas necesidades y procurar “la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”[77].

xix) A fin de ofrecer a las entidades territoriales instrumentos efectivos para enfrentar las circunstancias originadas por la evolución epidemiológica de la pandemia que amenazan la posibilidad de cumplir con el calendario académico y desarrollar el proceso educativo en lo que resta del año escolar 2020, resulta indispensable “permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

xx) Con ese propósito, las autoridades competentes en educación deben poder exigir para su jurisdicción o parte de esta, la flexibilización de las 40 horas de trabajo académico “en periodos anuales diferentes a los previstos en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994”. Esto operaría, como ya se mencionó, “a solicitud de las autoridades competentes en educación”, lo que justifica que se incorpore al artículo 86 aludido, un parágrafo transitorio.

xxi) La Corte Constitucional, mediante sentencia C-225 del 29 de marzo de 2011, declaró ajustado a la Carta Política la posibilidad de flexibilizar el calendario académico “en la medida en que los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción puedan afectar la prestación del servicio educativo”. Con todo, destacó que ello era factible por cuanto se trataba **a)** de una modificación limitada en el tiempo; **b)** de aplicación parcial obedeciendo a la necesidad del territorio afectado; **c)** el objetivo central de la medida consiste en asegurar que a los estudiantes afectados se les garantizará la prestación del servicio y la protección de su derecho a la educación. En tal virtud, la autoridad responsable deberá abstenerse de adoptar

medidas de flexibilización si con estas “se persigue un propósito distinto”.

Luego de la descripción de la medida contenida en el Decreto Legislativo 660 de 2020 y de los motivos expuestos en la mencionada norma para justificar su existencia, procede la Sala a realizar el control de fondo de la misma.

- i. Examen material del Decreto legislativo 660 de 2020
- a. Juicio de finalidad

Teniendo en cuenta el contenido y las motivaciones del Decreto 660 de 2020 expuesto líneas atrás, puede concluirse que la medida contemplada en la norma bajo examen está encaminada, efectivamente, como se expuso en los considerandos de la norma de excepción, a conjurar los efectos de las medidas de confinamiento o aislamiento social que se dictaron a raíz de la propagación exponencial de la pandemia producida por el Coronavirus –Covid-19– por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Pandemia que, hasta el día de hoy, continúa produciendo muertes y contagios de manera, sin que se vislumbre todavía alguna salida cercana a esta situación.

Una lectura de las motivaciones de la medida contemplada en el Decreto bajo examen hace factible ver que ésta busca, al facultar al Ministerio de Educación para organizar el calendario académico, garantizar el derecho a la vida y a la salud de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes y, de modo simultáneo, responder a las necesidades concretas de los territorios, pues permite que las autoridades competentes en educación cuenten con el margen de acción necesario que les posibilite atender la crisis con fundamento en las exigencias del contexto y les facilite dotarse de las herramientas y metodologías más aptas para garantizar, de manera efectiva, la continuidad del aprendizaje sin descuidar, se repite, el derecho a la vida de niñas, niños, adolescentes, jóvenes cuyo número total, como quedó registrado en los considerandos de la norma bajo examen, asciende a la suma de diez millones ciento sesenta y un mil ochenta y un (10'161.081) matriculados.

En ese sentido, la medida facilita reconocer que el impacto de la situación de crisis en los territorios no es homogénea y tampoco debe serlo la forma en que se organicen los calendarios del año lectivo, abriendo la posibilidad de que el Ministerio de Educación, a petición motivada de las autoridades competentes y acorde con sus propias directrices, pueda organizar el calendario académico por periodos diferentes a los contemplados en el inciso primero del artículo 86 de la Ley General de Educación.

En consecuencia, considera la Sala que la medida contemplada en el Decreto 660 de 2020 supera el juicio de finalidad, por lo que enseguida procede a examinar si se cumple el requisito de conexidad material previsto en los artículos 215 C.P. y 47 de la LEEE.

- b. Juicio de conexidad material
- i. Punto de vista externo

Como se explicó, este examen presupone analizar el nexo entre la norma de excepción adoptada y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Desde tal perspectiva, el Decreto legislativo bajo examen permite constar en sus considerandos que la medida de flexibilizar las jornadas académicas pretende conjurar los efectos que la declaratoria de la emergencia sanitaria para mitigar los efectos del coronavirus Covid-19 –adoptada con el fin

de proteger la vida y la salud de las personas– ha traído en relación con el goce del derecho a la educación.

El Decreto legislativo 660 de 2020 señaló en sus considerandos –refiriéndose al contenido del Decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020– que las medidas de confinamiento social para contrarrestar la crisis ocasionada por la pandemia trajeron consecuencias sobre las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el ámbito urbano como en el rural y afectaron, principalmente, a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Específicamente, trajo a colación la dificultad de proveer servicios públicos en general y, en particular, **el servicio de educación** a grupos poblacionales en condición de mayor fragilidad –se destaca–.

Precisó que la afectación del servicio de educación se ha manifestado especialmente en la organización del calendario académico compuesto por semanas de trabajo académico y periodos de receso estudiantil, tiempos estos alterados a raíz de las medidas de distanciamiento social, lo que implicó adecuar la planeación pedagógica y estructurar los contenidos a desarrollar con un esquema de trabajo en casa luego de tres semanas de receso estudiantil.

También indicó que, según el artículo 3º del Decreto declaratorio referido, además de las medidas enunciadas en su parte considerativa, se adoptarían todas aquellas adicionales indispensables “**para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos...**” –se destaca–. Adicionalmente, el Decreto 637 de 2020 señaló que la declaratoria del estado de emergencia tiene como objeto la protección de “la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano”, entre los cuales debe entenderse incluido el de educación.

En el sentido antes expuesto, considera la Sala que la norma bajo examen supera el juicio de conexidad material desde el punto de vista externo, pues hace visible el vínculo existente entre la medida de excepción adoptada en el Decreto 660 de 2020 y las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica. En tal virtud, pasa la Sala a examinar si se cumple, asimismo, con la exigencia de conexidad material desde la óptica interna.

ii. Punto de vista interno

Lo que debe examinar la Corporación en lo relativo a la conexidad material desde la perspectiva interna, es la relación existente entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar la norma de desarrollo correspondiente. Desde esa óptica, se encuentra que el Decreto legislativo 660 de 2020 desarrolló de manera minuciosa las motivaciones en que fundamentó la adopción de la medida allí contemplada.

En sus consideraciones iniciales, el Decreto legislativo bajo examen dio cuenta de la manera cómo ha evolucionado epidemiológicamente la pandemia y explicó la forma como las medidas adoptadas para contrarrestar la crisis y preservar la vida y la salud de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes ha afectado también la prestación del servicio de educación, toda vez que el calendario académico se compone de semanas de trabajo académico de desarrollo institucional y periodos de receso estudiantil, lapso que debió ser reorganizado para el primer semestre del

año escolar, de modo que los maestros tuvieran la oportunidad de adecuar la planeación pedagógica y estructurar los contenidos que debían comenzar a ponerse en marcha a partir del 20 de abril, bajo la modalidad de trabajo en casa, luego de un tiempo de receso estudiantil de tres semanas.

Trajo a colación el Decreto 660 de 2020 que, según la información pública presentada por el Instituto Nacional de Salud, fue factible constatar el comportamiento de la propagación del virus y pudo verificarse que no opera de la misma forma en todas las entidades territoriales, de modo que, bajo estrictas medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría habilitarse en los municipios no afectados la prestación del servicio de educación de manera presencial. En atención a lo anterior, recordó que la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– prevé en su artículo 86 que los calendarios académicos deberán tener la flexibilidad indispensable para ajustarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas.

Puso de presente que para el 12 de marzo de 2020 –fecha en que el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria– solo se habían agotado 7 u 8 de las 40 semanas previstas para la prestación del servicio educativo durante el año lectivo 2020. Por tal motivo, la totalidad de alumnos matriculados –que asciende a 10.161.081 niños, niñas, adolescentes y jóvenes– han tenido que trasladarse a una atención académica en casa, para lo cual se reorganizó el calendario académico en su distribución de semanas durante el año escolar, pero conservando el periodo mínimo de cuarenta (40) semanas previsto en el artículo 86 de la Ley General de Educación.

En vista de lo anterior, el Decreto bajo examen destacó que el Ministerio de Educación ha contactado a las Secretarías de Educación y, por su intermedio, a los docentes y directivos docentes, a fin de que efectúen ajustes en la planeación y flexibilización curricular, de modo que “se garantice el aprendizaje de los estudiantes para cada grado y nivel educativo -preescolar, básica y media-, en las áreas y asignaturas establecidas en la Ley 115 de 1994”. Resaltó, asimismo, que estos ajustes a los currículos han sido adoptados por los establecimientos educativos así que, durante las semanas de trabajo académico realizadas efectivamente con los estudiantes, se asegure la observancia de lineamientos, estándares, desarrollo de competencias y procesos pedagógicos previstos en el Proyecto Educativo Institucional.

Indicó el Decreto legislativo bajo examen, que la situación desencadenada por la crisis dejó al descubierto un conjunto de obstáculos relacionados con **a)** “dificultades para la entrega de material de apoyo pedagógico”; **b)** “la movilidad de los maestros” y **c)** la interacción entre maestros y alumnos. De igual manera reiteró que la propagación del Coronavirus –Covid-19– no se había producido de la misma forma en todo el territorio nacional, de modo que en algunos sectores no impactados por la pandemia podía permitirse una solución diferente al aislamiento, siempre y cuando se atendieran medidas de bioseguridad

Todas estas razones desarrolladas en el Decreto legislativo bajo análisis, permiten concluir a la Sala que la facultad otorgada al Ministerio de Educación para

organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley General de Educación, si así lo solicita la autoridad competente en educación, última que deberá ceñirse a las directrices fijadas por el MEN, cumple con el requisito de conexidad material interna en cuanto, como se expuso en las consideraciones del Decreto legislativo 660 de 2020, persigue unos objetivos dirigidos a conjurar los efectos de la crisis producida por el Coronavirus –Covid-19– en relación con la posibilidad de mantener la continuidad en la prestación del servicio público de educación y garantizar el disfrute del derecho a la educación en condiciones de igualdad, así como preservando la vida y la salud de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes.

c. Juicio de motivación suficiente

Párrafos atrás se explicó que este juicio de motivación suficiente es complementario y busca esclarecer si, al margen de la fundamentación consignada en el decreto de desarrollo, se presenta una limitación de derechos fundamentales que haga indispensable exigir una carga argumentativa mayor en la fundamentación.

A propósito de esta exigencia, lo primero que debe establecer la Sala es si la medida contemplada en la norma bajo examen de flexibilización de la jornada académica restringe el ámbito de protección del derecho a la educación. La respuesta a esta pregunta es afirmativa en cuanto la norma contemplada en el párrafo transitorio del artículo 86 de la Ley General de Educación abre, en efecto, un espacio de discrecionalidad al Ministerio de Educación y a las autoridades competentes en educación para determinar la manera de cumplir con el calendario académico.

Con todo, en las consideraciones del Decreto Legislativo bajo examen, el Gobierno Nacional destacó que entre los propósitos de la norma de excepción se encontraba el de “entregar herramientas efectivas a las entidades territoriales para atender las situaciones que se originan con la evolución epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que ponen en riesgo el cumplimiento del calendario académico y el desarrollo del proceso educativo durante el año escolar 2020”. Para esos efectos –sostuvo–, que se hace indispensable “permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, **siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes**” –se destaca.

Es claro que la medida de flexibilización de la jornada académica por sí sola no garantiza el derecho a la educación y por ello el Gobierno debe cumplir con una mayor carga argumentativa, la que, en efecto, cumplió, pues explicó con detalle los motivos que justificaban la flexibilización del calendario académico. En la parte considerativa del Decreto legislativo llamó la atención acerca de que ya en otra oportunidad en la que se decretó el Estado de emergencia económico, social y ecológico esta Corte encontró ajustadas a la Constitución medidas de flexibilización de la jornada académica.

Se trata de la sentencia C-225 de 2011 por medio de la cual esta Corporación declaró ajustado a la Carta Política que en el marco de una Emergencia Económica, Social y Ecológica el Ministerio de Educación fuera facultado para dictar normas encaminadas a hacer más flexible el calendario académico, cuando quiera que los hechos sobre la base de los cuales se declaró el estado de excepción pudieran afectar la prestación del servicio

de educación.

Como se señaló en la parte considerativa del Decreto legislativo bajo análisis, en aquella ocasión la Corte Constitucional sustentó su decisión tomando en consideración los siguientes aspectos: **i)** el alcance temporal y transitorio de la medida; **ii)** el carácter parcial de su aplicación –no rige para eventos en que no se presenta ninguna afectación del servicio–; **iii)** la medida debe estar dirigida a “garantizar a los estudiantes afectados el servicio de educación”, lo que implica que la autoridad competente deba abstenerse de aplicarla si con ello se busca un objetivo diferente y **iv)** la medida debe hacerse efectiva teniendo en cuenta el marco de reglamentación que para el efecto establezca el Ministerio de Educación, lo que asegura la existencia de un criterio uniforme de aplicación en las diferentes zonas afectadas acorde con reglas que se ajusten también a la situación concreta.

De otra parte, las respuestas que ofreció el Ministerio de Educación Nacional en el marco del control constitucional del Decreto legislativo bajo examen –cfr. ANEXO 2 que forma parte integral de la presente providencia– permiten concluir que las directrices fijadas por el MEN no solo responden a la situación de crisis, sino que, de aplicarse de manera eficaz e integral, impiden que la medida de flexibilización de la jornada académica restrinja el ámbito de protección del derecho fundamental a la educación, pues, como se verá a continuación, establecen fórmulas de acompañamiento y herramientas de seguimiento y control indispensables para asegurar la continuidad del servicio y protección del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

Según lo precisó el Ministerio de Educación en el informe presentado en esta sede, la medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020 es parte de un conjunto de “estrategias necesarias de cara a la prestación del servicio de educación” que, paralelo a las medidas sanitarias, incluye mecanismos complementarios a la flexibilización de los calendarios dirigidos a asegurar la continuidad en la prestación del servicio de educación y a evitar su interrupción.

De la misma forma, se han usado modalidades diversas de educación a distancia. En algunos eventos se han ofrecido programas en línea e invitado a los docentes y directivos docentes a promover el uso de tecnologías digitales. En los casos en los que ello no ha sido factible, se ha acudido a otras herramientas como los manuales con contenido educativo, la radio, la televisión, propiciando un trabajo conjunto entre estudiantes, docentes y padres de familia.

En consonancia con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional refirió que contaba con una metodología para apreciar la organización del calendario académico y sus ajustes, a saber, “el sistema de evaluación formativa que impulsa el reconocimiento de las particularidades de los sujetos que aprenden y las características de sus contextos”. Señaló, igualmente, que para mejorar la calidad de la prestación del servicio público de educación durante la crisis ha diseñado y puesto en marcha distintas estrategias de asistencia técnica dirigidas a atender la emergencia bajo el intercambio de información necesaria y la coordinación entre la nación y las entidades territoriales. De ese trabajo destacó el acompañamiento otorgado a 96 Secretarías de Educación Certificadas.

Igualmente resaltó la aplicación de estrategias de formación y acompañamiento de docentes y directivos docentes acudiendo a herramientas virtuales. Entre los esfuerzos

desplegados se refirió al Programa “Todos a Aprender” que ha contribuido a fortalecer las capacidades pedagógicas de un número de 84.000 docentes.

En similar sentido subrayó la existencia de un conjunto de lineamientos dirigidos a involucrar a los padres en la educación de sus hijos e hijas que comprenden temas como i) “el autocuidado y cuidado”; ii) “cómo hacer del hogar un entorno seguro y protector para las niñas, niños, adolescentes y jóvenes”; iii) “la organización del tiempo en casa y el acompañamiento a las actividades educativas en el hogar, y otras más que pueden ser de utilidad para apoyar a los niñas, niños, adolescentes y jóvenes en esta experiencia”. Estos criterios incluyen, de igual modo, aspectos relacionados con la necesidad de hallar alternativas y de asegurar que “en el entorno se realice actividad física”.

Puntualizó que el objetivo más importante consistía en trabajar de manera conjunta para garantizar “condiciones sociales, afectivas, pedagógicas, materiales y humanas que promuevan el desarrollo integral y el aprendizaje durante la trayectoria educativa de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes; pero aún más, en el marco de esta emergencia sanitaria”. Desde esa óptica, destacó que la alianza entre padres y educadores se tornaba relevante en la medida en que permitía comprender que “el desarrollo integral y el aprendizaje no dependen solamente de la calidad del proceso educativo que provee el sistema, sino que también es influenciado por factores familiares, culturales y sociales, que juegan un papel fundamental”.

También relató que ha tomado en cuenta las particularidades territoriales como elemento central de una política que reconoce las diferencias de las comunidades, además de considerar los problemas derivados de la ubicación de estas en zonas rurales de difícil acceso. Sobre el particular, señaló que, a raíz de la crisis, ha adoptado diferentes modalidades para cumplir con el programa de alimentación escolar y ha previsto recursos adicionales para entregar complementos alimenticios a los núcleos familiares, tratando de llegar a los lugares más apartados y dispersos, instruyendo a las Secretarías de Educación para que respeten los acuerdos ya fijados con las comunidades indígenas.

Mencionó, igualmente, que en aquellos territorios que cuentan con grupos étnicos se ha guiado a las autoridades competentes para que fomenten estrategias pedagógicas relacionadas con el “pensamiento creativo desde la vida cotidiana de los pueblos, el diálogo de saberes y la participación, el desarrollo de contenidos propios e interculturales”, así que “se reconozcan las diversidades culturales, la escucha, la narración, la toma de decisiones con el propósito que estas le aporten a revitalizar la cultura de la mano y la participación activa de las familias y las autoridades”.

De otra parte, aludió a los programas desarrollados para atender las necesidades de las personas con funcionalidades diversas y puso de presente las vivencias relacionadas con el Diseño Universal de Aprendizaje que se adelantan en conjunto con el Instituto Nacional de Ciegos (INCI) y con el Instituto Nacional de Sordos (INSOR).

En relación con el déficit de conectividad que afecta de manera protuberante a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que viven en lugares apartados y de difícil acceso del territorio nacional, señaló que el 53,0%, esto es, 8.2 millones de hogares que equivalen a 25.3 millones de personas contaban con red de internet –entre conexiones fijas y móviles–. De esta manera, prácticamente 45 municipios del país en los que habita el 70% de la población y el 41,1%, vale decir, tres millones doscientos setenta y un mil

cuatrocientos veintiún (3'271.421) de los estudiantes matriculados cuentan con conectividad.

Añadió que las acciones emprendidas para aumentar la conectividad han sido complementadas con la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones cuyo monto asciende a los \$93 mil millones y puso énfasis en que se ha valido también de instrumentos alternativos para salvar la brecha de conectividad tales como herramientas i) pedagógicas con radio y televisión; ii) digitales y físicas de apoyo para el aprendizaje y iii) de cualificación para maestros.

Agregó que se han dedicado recursos para implementar competencias socio emocionales dirigidas a facilitar la convivencia en los hogares y prevenir el maltrato intrafamiliar.

En relación con las niñas, niños, adolescentes y jóvenes afectados por el conflicto armado interno recordó que, por medio de lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se facultó a los alcaldes para que solicitaran la suspensión de medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio, atendiendo de manera estricta los protocolos de bioseguridad y previa certificación del Ministerio de Salud y Protección Social sobre la condición de municipio libre del Coronavirus COVID-19.

Respecto de la necesidad de atender prioritariamente a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes víctimas de reclutamiento forzado –evitando que vuelvan a ser reclutados– sostuvo que su atención educativa y las estrategias de permanencia escolar apuntan a la prevención y constituyen “un imperativo ético”. A ese respecto subrayó el trabajo conjunto con distintas autoridades, entre ellas, el ICBF, la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, ARN y la Consejería de Derechos Humanos.

Concluyó el Ministerio de Educación Nacional que las medidas adoptadas permiten incentivar dinámicas de trabajo conjunto con la comunidad educativa en territorio reconociendo “las prácticas culturales, sociales y económicas de las familias” y brindando a los “estudiantes condiciones de permanencia en el sistema educativo”, lo que evita “la deserción o inasistencia por motivos propios de las dinámicas sociales de movilidad territorial o por condiciones de orden económico o sanitario, en el caso de la emergencia”.

Finalmente advirtió el MEN sobre la exoneración temporal de la presentación de las pruebas hasta que se programen por el ICFES.

A la luz de los lineamientos mencionados, los establecimientos educativos deberán organizar y planear el regreso de los estudiantes a clases presenciales, así como trazar estrategias que permitan “fortalecer prácticas pedagógicas flexibles y los procesos de evaluación en el marco del trabajo colaborativo e interdisciplinario, considerando el tránsito entre el trabajo académico en casa y el trabajo académico presencial”. De esta forma, se logra poner en marcha “medidas en materia de higiene, cuidado y distancia social, sin menoscabar el derecho a la educación de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país”.

En atención a lo expuesto, encuentra la Sala que el Decreto bajo examen no solo cumple con lo establecido en la sentencia C-225 de 2011 sino que la medida en él contemplada forma parte de un conjunto de lineamientos fijados por el Ministerio de Educación que, de aplicarse de manera eficaz e, integral, lograrán que la flexibilización de la jornada

educativa no restringirá sino que contribuirá a promover la protección del derecho fundamental de educación todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país en condiciones de igualdad.

d. Juicio de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica

Como ya quedó dicho, aun cuando la flexibilización de los calendarios académicos no asegura por sí misma la garantía del derecho a la educación, tampoco implica interrumpir el aprendizaje sino, más bien, contribuir a su continuidad, por lo que no quebranta el núcleo esencial del derecho a la educación, menos cuando, como se dejó consignado en las consideraciones del Decreto legislativo bajo examen, así como en los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional, esta medida forma parte integral de un conjunto de directrices encaminadas a garantizar la protección del derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad.

Bajo la perspectiva mencionada, el objetivo del párrafo transitorio introducido por su artículo 1° en el artículo 86 de la Ley General de Educación radicó en asegurar que las autoridades competentes pudieran disponer de un margen de acción para, atendiendo la situación de contexto, valerse de las mejores herramientas, a efectos de superar los obstáculos que se presentaron a raíz de la crisis, bien implementando formas de educación en casa o continuando con el aprendizaje presencial, tras tomar todas las precauciones de bioseguridad necesarias con el objeto de garantizar el derecho a la salud y la vida de estudiantes, docentes y directivos docentes.

La ventaja de este margen de apreciación es evidente, pues permite un trabajo conjunto y coordinado entre la Nación (Ministerio de Educación Nacional) y las entidades descentralizadas (Secretarías de Educación y otras autoridades relacionadas con la materia) reforzando el principio de autonomía. Aunque, como ya se dijo, esto no asegura per se que no se vulnere el derecho a la educación, este riesgo puede contrarrestarse atendiendo a las previsiones contenidas en la sentencia C-225 de 2011 proferida por esta Corte y mencionada por el propio Decreto bajo examen en sus considerandos, a la que se aludió en el acápite anterior, así como con los lineamientos que ha adoptado el Ministerio de Educación que fueron reseñados en el Anexo 2 que forma parte integral de esta decisión.

Ahora, a juicio de esta Corte, el que la medida prevista en el artículo 1° del Decreto legislativo 660 de 2020 esté llamada a regir durante el tiempo en que se encuentre vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social –lo que implica extender la habilitación de organizar el calendario académico conferida al Ministerio de Educación Nacional y a las autoridades competentes en materia de educación– se justifica a la luz de la Constitución en su conjunto y, específicamente, por la necesidad de proteger los derechos fundamentales a la vida –artículo 11 C.P.– y a la salud –artículo 49 y 44 C.P.– de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sensiblemente afectados por los contagios exponenciales que la pandemia ha traído consigo y, al mismo tiempo, por la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de educación. Sobre este extremo, cabe resaltar que lo anterior no significa, en modo alguno, que la medida pase a ser permanente y, en tal sentido, tampoco deja de ser transitoria, con lo que, guardadas proporciones con la magnitud de la crisis, se termina observando también la exigencia de temporalidad de la medida a la que se refirió la sentencia C-225 de 2011.

En idéntico sentido, las normas contempladas en el Decreto 660 de 2020 también superan el **juicio de no arbitrariedad**, en la medida en que su puesta en vigor no interfiere en el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado. Todo lo contrario, su aplicación fomenta el intercambio de opiniones y la colaboración entre las autoridades centrales, las entidades descentralizadas y las autoridades competentes en materia de educación y, lo que es más importante, exigen promover un diálogo permanente entre estas últimas y sus comunidades que son las que experimentan con mayor rigor los efectos sociales, económicos, culturales y ambientales de la crisis. Así las cosas, se respeta y profundiza el principio de autonomía territorial, generando, a la vez, criterios de trabajo coordinado con la nación.

Por lo demás, encuentra la Sala que el precepto previsto en el Decreto 660 de 2020 supera también **los juicios de intangibilidad y no contradicción específica**, por cuanto de lo que trata la disposición allí prevista es precisamente de garantizar el derecho a la vida y a la salud de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, docentes y directivos docentes posibilitando a la vez que, pese a las medidas de distanciamiento social obligatorio, puedan continuar con el aprendizaje desde casa y también ofrece a las autoridades competentes la alternativa de seguir con las labores educativas en los establecimientos destinados a tal fin, en aquellos lugares en los que no se presenta contagio, así como de combinar las dos posibilidades, adoptando las debidas cautelas en materia de bioseguridad.

Desde ese punto de vista, no quebranta los derechos previstos en los artículos 93 y 214 C.P., sino que se encamina a promover su protección, sin contradecir la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y respetando el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. La medida contemplada en el artículo 1º del Decreto 660 de 2020 tampoco interrumpe el debido funcionamiento de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

e. Juicio de necesidad

i. Necesidad fáctica o idoneidad

La norma contemplada en el Decreto 660 de 2020 habilitó al Ministerio de Educación por el tiempo que dure la emergencia sanitaria, para organizar las semanas de trabajo académico que se llevan a cabo a lo largo del año lectivo en tiempos distintos a los establecidos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994. De este modo, permite que –como lo recuerda FECODE–, el Ministerio pueda fijar nuevos términos dentro de los calendarios académicos distintos al periodo anual y semestral bien sea “por bimestres, trimestres o cuatrimestres, entre otras posibilidades de habilitación, siempre que exista previa petición de la autoridad competente territorial y siempre que dicha solicitud observe cumplidamente las instrucciones normativas dadas por el Ministerio”.

En el Decreto 660 de 2020 el Gobierno expuso argumentos para justificar la idoneidad de la medida. Al respecto, sostuvo que las medidas de flexibilización eran indispensables, toda vez que, acorde con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 o Ley general de Educación, existe una restricción para el calendario académico, que consiste en un mínimo de cuarenta (40) semanas al año. En tal sentido, recordó que en el Decreto declaratorio 637 de 6 de mayo de 2020 fueron expuestas las razones por las cuales se hizo indispensable adoptar medidas de emergencia, entre otros aspectos, por el

impacto negativo que ha tenido la situación de crisis y las medidas adoptadas para mitigarla sobre las familias de todos los estratos socioeconómicos en el entorno rural y urbano afectando, en particular, a aquellas que se encuentran en circunstancia de vulnerabilidad socio-económica, amenazando “la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. [...]”.

El Decreto legislativo bajo examen puso énfasis en que, según lo señalado en el artículo 44 de la Constitución Política y en el 5° de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) “en ningún momento, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación”, consideró necesario “emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio de educación”. El Gobierno mostró asimismo cómo el Instituto Nacional de Salud trajo a colación que la propagación del Coronavirus COVID-19 presentaba comportamientos diferentes en las entidades territoriales, motivo por el cual en aquellos lugares que no se encuentren afectados por la pandemia se pueden flexibilizar las medidas para continuar con la prestación del servicio de educación siempre y cuando se apliquen los “protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social y las instrucciones que para evitar la propagación de la enfermedad adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.

El Gobierno puso igualmente de presente que para la fecha de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, vale decir el 12 de marzo de 2020, el calendario académico en los establecimientos educativos se había implementado “entre 7 y 8 semanas de las 40 previstas en el año escolar 2020 para la efectiva prestación del servicio”. Agregó, además que en vista de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional[78], “la totalidad de los alumnos matriculados del sector educativo asciende a 10.161.081 niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en educación por ciclos atendidos en las más de 53 mil sedes educativas”. Este número de estudiantes se ha visto obligado a “migrar hacia una atención académica en casa”. Justo por ese motivo, se “reorganizó el calendario académico en su distribución de semanas durante el año escolar”. Sin embargo, se advierte que se mantuvo “el periodo mínimo de cuarenta (40) semanas de trabajo académico como lo señala el artículo 86 de la Ley 115 de 1994”.

De igual modo precisó que, en virtud de lo expuesto, el Ministerio de Educación se vio compelido a acudir a las Secretarías de Educación y, por su conducto, a los docentes y directivos docentes, a efectos de que “realicen los procesos de planeación, ajustes y flexibilización curricular correspondientes y de esta forma se garantice el aprendizaje de los estudiantes para cada grado y nivel educativo -preescolar, básica y media-, en las áreas y asignaturas establecidas en la Ley 115 de 1994”. En atención a lo expuesto, “los establecimientos educativos han adelantado los ajustes respectivos al currículo para que dentro de las semanas de trabajo académico efectivas con estudiantes, se garanticen los lineamientos, estándares, desarrollo de competencias y en general los procesos pedagógicos establecidos en el proyecto educativo institucional o comunitario -PEIPEC-”.

Adicionalmente, puntualizó cómo el Ministerio de Educación verificó que se presentaban problemas relacionados con **i)** “dificultades para la entrega de material de apoyo pedagógico”; **ii)** “la movilidad de los maestros” y **iii)** la interacción entre maestros y alumnos. Por estas razones encontró que era necesario flexibilizar la organización del sistema educativo en los territorios, de modo que se garantizara la prestación del servicio de educación así como “la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”[79].

Expuso el Gobierno en las consideraciones del Decreto Legislativo bajo examen que resultaba indispensable ofrecer a las entidades territoriales instrumentos efectivos para enfrentar las circunstancias originadas por la evolución epidemiológica de la pandemia que amenazan la posibilidad de cumplir con el calendario académico y desarrollar el proceso educativo en lo que resta del año escolar 2020, con el fin de “permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, **siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes**” –se destaca-. Sobre este extremo, el Gobierno precisó que –se destaca-:

[P]ara garantizar los logros de aprendizaje previstos para el año escolar, las autoridades competentes en educación pueden solicitar para su jurisdicción o parte de ella, que se flexibilicen las cuarenta (40) semanas de trabajo académico. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional requiere la competencia de flexibilizar el número de semanas de trabajo académico en períodos anuales diferentes a los previstos en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, a solicitud de las autoridades competentes en educación y por tanto se debe incorporar un párrafo transitorio en el precitado artículo para señalar que, '[h]asta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional'.

En suma, las consideraciones desarrolladas por el Gobierno en el Decreto Legislativo que analiza la Sala, permiten concluir que la medida supera el juicio de necesidad fáctica.

ii. Necesidad jurídica o subsidiariedad y juicio de incompatibilidad

En criterio de esta Corte, mantener la norma establecida en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 –vale decir la previsión que rige en tiempos ordinarios–, resultaba insuficiente en atención a la necesidad de contrarrestar las consecuencias tan graves presentadas por la expansión de la pandemia y el impacto que las medidas de aislamiento social han tenido sobre la prestación del servicio de educación. En tal virtud, era indispensable modificar la Ley General de Educación en su artículo 86 lo que justifica la necesidad jurídica de la medida, tanto más cuanto existía una limitación contemplada en la aludida Ley que prevé un mínimo de 40 semanas al año.

Por consiguiente, era indispensable una norma con fuerza de ley con la misma jerarquía a efectos de flexibilizar la jornada académica y habilitar al Ministerio de Educación para que organice el calendario educativo. En pocas palabras, teniendo en cuenta que

ordinariamente el Gobierno no está habilitado para modificar leyes, resultaba necesario acudir a esta medida de excepción con lo que se cumple el juicio de subsidiariedad.

Así las cosas, dada la inexistencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, se cumplió con el requisito de subsidiariedad, pues no se identificó en el ordenamiento una alternativa distinta a la de adicionar el artículo 86 de la Ley 115 de 1994

Por otro lado, la medida encaminada a regir únicamente durante el término de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social supera también el juicio de incompatibilidad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la medida contemplada en el artículo 1° del Decreto legislativo 660 de 2020 no se dirigió a suspender o a derogar leyes, aun cuando sí adicionó transitoriamente la norma mencionada, esto es, su vigencia se encuentra atada a la duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Gobierno expuso en las consideraciones del Decreto de excepción bajo análisis de esta Sala que, en aras de asegurar los logros del aprendizaje para el año lectivo, el Ministerio de Educación requería que se le otorgara la competencia para organizar las semanas de trabajo académico en tiempos distintos a los fijados por el inciso primero del artículo 86 de la Ley de Educación. Desde esa perspectiva, resulta claro para esta Corte que la medida contemplada en el artículo 1° del Decreto bajo examen no es compatible con la normativa ordinaria, tanto más si se considera la manera como se vio afectado el servicio de educación con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo y su incidencia, particularmente sensible, en la posibilidad de cumplir de modo adecuado el calendario académico.

f. Juicio de no discriminación

Como resalta de las consideraciones efectuadas en el Decreto legislativo bajo examen, la medida adoptada por el Gobierno Nacional que desarrolló el Decreto declaratorio 637 del 6 de mayo de la misma anualidad, tiene un carácter general y no se vale de ninguna categoría prohibida fundada en el género, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o en otras categorías sospechosas para introducir tratos discriminatorios.

No obstante, en su intervención la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación “FECODE” consideró que la norma del Decreto 660 de 2020 que adicionó con un párrafo transitorio el artículo 86 de la Ley General de Educación vulneró la Constitución por cuanto omitió tener en cuenta a un grupo de la población estudiantil (preescolar y básica primaria) afectando sus derechos fundamentales.

Con el fin de examinar si, en efecto, el artículo que adicionó con un párrafo transitorio el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 por disposición del Decreto legislativo 660 de 2020, presenta una omisión que genera un déficit de protección respecto de los estudiantes que cursan preescolar y básica primaria, considera la Sala necesario efectuar una transcripción completa del artículo 86 de la Ley General de Educación que es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 86. FLEXIBILIDAD DEL CALENDARIO ACADÉMICO. Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestral de 20 semanas mínimo.

La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional, dentro del plazo máximo de cinco (5) años, reglamentará los calendarios académicos de tal manera que contemplen dos (2) períodos vacacionales uniformes que amplíen las posibilidades de formación integral escolarizada o desescolarizada y, además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia.

Para el análisis propuesto también resulta indispensable efectuar la transcripción de la norma introducida por el artículo 1º del Decreto legislativo 660 de 2020 que reza:

Parágrafo Transitorio. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Como puede verse el precepto contemplado en el artículo 86 de la Ley General de Educación se compone de dos incisos y un parágrafo. El análisis de las mencionadas normas permite a la Sala concluir lo siguiente.

En primer término, es claro, porque el título del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 así lo confirma, que el calendario académico es flexible, sin distinguir si se trata de educación preescolar, básica primaria o básica secundaria y media. Lo anterior se corrobora con la lectura de la primera frase contemplada en el inciso primero de la norma, del que se desprende que esta condición –la flexibilidad– rige de manera general con el efecto de permitir que los calendarios académicos se “adapten a las condiciones regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas”.

Ahora bien, la lectura de la segunda frase del inciso primero de la norma en comento permite inferir los términos en que se organizará el calendario académico “en la **educación básica secundaria y media**”, a saber, “por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo” –se destaca–.

Nótese que en esta segunda frase del inciso primero del artículo 86 **no** se hace referencia a la manera como se organizará el calendario académico en relación

con la **educación preescolar y básica primaria**. Se restringe la norma a determinar la manera cómo se organizará el calendario académico en la educación básica secundaria y media, esto es, por periodos i) anuales de 40 semanas de duración mínima o ii) semestral de 20 semanas mínimo –se destaca–.

En suma, del inciso primero del artículo 86 bajo análisis se desprende que los calendarios académicos son flexibles, pues deben ajustarse tanto “a las condiciones regionales”, como “a las tradiciones de las instituciones educativas” (primera frase del inciso primero del artículo 86). También se deriva que el calendario académico **de la educación básica secundaria y media** se organizará por periodos **i)** anuales con una duración mínima de 40 semanas o **ii)** semestral mínimo de 20 semanas (segunda frase del inciso primero del artículo 86). Nada dice la norma sobre la manera cómo se organiza el calendario académico de la **educación preescolar y básica primaria** –se destaca–.

Con todo, el párrafo transitorio agregado al artículo 86 por el artículo 1° del Decreto 660 de 2020 dispuso:

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.

La norma que adicionó con un párrafo transitorio el artículo 86 de la Ley General de Educación le otorgó al Ministerio de Educación –por el tiempo que dure la emergencia sanitaria– la facultad de “organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año **en períodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo**, a solicitud motivada de la, autoridad competente en educación” –se destaca–.

En su intervención la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación “FECODE” consideró que el párrafo transitorio de que trata el artículo 1° del Decreto 660 de 2020 no tuvo

en cuenta los derechos fundamentales de los niños y niñas que cursan preescolar y básica primaria, como si su proceso educativo no fuera afectado en las mismas condiciones en que lo es el de los estudiantes de básica secundaria y media. Esta realidad evidente se desconoce en el decreto legislativo y, en razón a dicha omisión, se produce en contra de los primeros la vulneración de los derechos fundamentales de dignidad, igualdad y educación y cultura establecidos en los artículos 1, 13, 44, 67 y 93 de la Carta Política, toda vez que el segmento normativo pertinente del inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 solo se refiere al calendario académico en los niveles de básica secundaria y media.

Ciertamente, como se indicó antes, en la segunda frase del inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 no se hizo referencia a la forma de organizar el calendario académico en la educación preescolar y básica primaria, pues lo allí

consignado en relación con la facultad de organizar las semanas de trabajo académico de manera anual o semestral se relaciona, específicamente, con “el calendario académico en la educación básica secundaria y media” y, en tal sentido, se deja por fuera a la educación preescolar y básica primaria que –aun cuando no se mencionó en el precepto– tendría que estar incluida, por lo que se presenta en este caso un déficit de protección que debe ser contrarrestado en esta sede.

Sin embargo, del análisis del inciso segundo del citado artículo 86, y de otras disposiciones del ordenamiento, es posible advertir que: **i)** el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 dispone que será el Ministerio de Educación Nacional, a partir de su competencia reglamentaria, la autoridad que debe definir el número de horas efectivas de clase al año para la educación básica primaria; **ii)** el artículo 2.4.3.4.1. del Decreto 1075 de 2015 señala que la duración del año lectivo es de 40 semanas[80], independientemente del nivel educativo; **iii)** el Decreto 1850 de 2002 dispone que el proyecto educativo institucional y el plan de estudios “debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas”[81]; **iv)** el Decreto 1071 de 2015 señala que la Secretaría de Educación Distrital negará la licencia de funcionamiento “cuando el calendario propuesto sea inferior a 40 semanas”[82] y **v)** la Resolución 1730 de 2004[83] y la Directiva Ministerial No. 15 del Ministerio de Educación Nacional extienden la referida periodización a los colegios no oficiales[84]. Así, los calendarios académicos y las horas que componen la jornada escolar para los demás niveles de educación pueden ser fijados mediante la potestad reglamentaria del Ministerio de Educación Nacional[85], sin que sea necesaria la expedición de una norma de rango legal que faculte a la citada autoridad para organizar las semanas de trabajo académico de manera distinta.

Por los motivos expuestos, considera esta Corte que aun cuando es cierto que la norma contemplada en la segunda frase del inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 no hizo referencia a la forma de organizar el calendario académico en la educación preescolar y básica primaria, pues lo allí consignado en relación con la facultad de organizar las semanas de trabajo académico de manera anual o semestral se relaciona, específicamente, con “el calendario académico en la educación básica secundaria y media”, de ahí no se deriva una omisión legislativa relativa –como lo sugiere la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación “FECODE”– toda vez que el Ministerio de Educación está facultado para regular ese tema mediante decreto reglamentario, con lo cual no se desconocen los derechos fundamentales del grupo de niños y niñas que reciben educación preescolar y básica primaria, pues respecto de ellos y ellas, el Ministerio de Educación está habilitado para flexibilizar la jornada académica a través de norma reglamentaria.

Con fundamento en las razones indicadas, esta Sala no accederá a la solicitud de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 1º del Decreto 660 de 2020 como lo pidió la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación “FECODE”, pues no se presenta ningún déficit de protección.

g. Juicio de proporcionalidad

Atrás se señaló que la medida contemplada en el Decreto legislativo 660 de 2020 no solamente es necesaria fáctica y jurídicamente para contrarrestar los efectos de la crisis originada a raíz de la pandemia y de las previsiones de aislamiento social que se han adoptado para mitigar sus efectos exponenciales sobre los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, así como las consecuencias que estas previsiones han tenido en el disfrute del derecho a la educación, sino que, al paso, es idónea, pues permite adaptar la organización de los calendarios académicos a situaciones de contexto y asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de educación, atendiendo dificultades específicas de los territorios y permitiendo el diálogo y la comunicación constante entre el Ministerio de Educación, las entidades descentralizadas y las autoridades competentes en educación que podrán solicitar motivadamente la flexibilización de los calendarios académicos al MEN siguiendo los lineamientos fijados por este y únicamente por el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En líneas anteriores se trajeron a colación los motivos por los cuales la temporalidad de la medida ligada no a la extensión del Estado de Emergencia económica, social o ecológica (Artículo 215 C.P. y Ley Estatutaria de los Estados de Excepción), sino a la duración de la emergencia sanitaria (artículo 1º del Decreto 660 de 2020) en el presente caso tiene una justificación constitucional clara en la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud (artículos 11 y 49 C.P.) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Se dijo, igualmente, que si bien la medida de flexibilización del calendario académico por sí sola no garantiza per se la protección del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pues para ello se requieren medidas complementarias, tendientes a fortalecer, por ejemplo, el aprendizaje en el establecimiento educativo por fuera de la casa que supone, a la vez, la posibilidad de realizar varios de sus derechos fundamentales –en particular los derechos a la alimentación y a estar en un ambiente que les permita desplegar sus potencialidades libres de violencia preservando su integridad física, psíquica y emocional–, el propósito principal de la medida de flexibilización de los calendarios no es otro distinto que el de permitir a las autoridades competentes en los territorios adecuarse a las situaciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas, y en tal sentido, resulta apta para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de educación, posibilitando analizar las particularidades del contexto siempre en coordinación con las directrices del MEN.

Además, las ventajas que se desprenden de la aplicación de esta medida i) de alcance temporal[86], ii) que no rige para eventos en los que no se presenta ninguna afectación del servicio público de educación[87]; iii) que propende porque a las y los estudiantes afectados se les garantice el derecho a la educación, por lo que solo puede ser aplicada para ese particular efecto[88] y iv) que debe seguir las directrices del Ministerio de Educación Nacional[89], resultan sensiblemente mayores que sus desventajas las que pueden enfrentarse con voluntad política acudiendo a acciones de trabajo conjunto y coordinado, de apoyo y de seguimiento de logros como las que, según las respuestas ofrecidas en esta sede por el Ministerio de Educación Nacional, ha puesto en marcha esa dependencia.

En suma, la adición del artículo 86 de la Ley General de Educación con un párrafo transitorio que flexibiliza la organización del calendario académico mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social ocasionada por la pandemia, es fáctica y jurídicamente necesaria para cumplir con el objetivo de garantizar, pese a la crisis, la

continuidad en la prestación del servicio de educación y preservar el derecho fundamental a la educación. Es a la vez proporcional en sentido estricto, pues las posibles restricciones en el ámbito de protección del derecho a la educación son menores, si se consideran las ventajas que se derivan de la medida que habilita al Ministerio de Educación Nacional organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994.

Con fundamento en las anteriores consideraciones encuentra la Corporación que la medida adoptada por el Decreto legislativo 660 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad.

Ahora, aunque las directrices señaladas por el Ministerio de Educación en las respuestas ofrecidas en esta sede permiten identificar los esfuerzos dirigidos a rodear la medida adoptada por el Decreto legislativo bajo examen de una política integral que permita garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad, debe recordar la Sala que, como quedó dicho en las consideraciones de la presente providencia, en relación con la materialización del derecho fundamental a la educación existen obligaciones de respetar, proteger y cumplir de ineludible observancia por parte del Estado y de quienes prestan el servicio público de educación. De ahí la necesidad de promover circunstancias que permitan el disfrute del derecho (medidas positivas) removiendo aquellos obstáculos que pudieran llegar a afectar su componente prestacional en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, accesibilidad material y económica, aceptabilidad y adaptabilidad.

Esta Corporación ha insistido de manera reiterada en que a partir del componente de accesibilidad del derecho a la educación se derivan un conjunto de obligaciones. En primer lugar, asegurar que los servicios de educación estarán debidamente cubiertos. En segundo término, procurar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes condiciones efectivas de acceso y permanencia en el sistema educativo, de manera principal respecto de quienes habitan en las zonas más remotas del territorio nacional[90]. También deben cerciorarse las autoridades competentes de cumplir con estándares de calidad y eficiencia en todos los niveles educativos –preescolar, básico y medio– e impedir que se involucre, desmontando todo obstáculo que pueda desincentivar el aprendizaje.

Si es cierto y, así quedó dicho en las consideraciones de la presente providencia, que la materialización del componente prestacional del derecho fundamental a la educación es progresivo, también lo es que esa realización progresiva no resulta compatible con la inactividad estatal. En ese sentido, acorde con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, los Estados deben asumir una **posición de garante**, especialmente, en circunstancias como las que se viven a raíz de la pandemia, que afectan de manera más grave a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se hallan en condiciones de vulnerabilidad, quienes requieren mayor atención. En Colombia se podría pensar en condiciones como, por ejemplo, el género, la raza, la pertenencia étnica, la condición de vulnerabilidad por la pobreza y abandono estatal crónicos, por su circunstancia de desmovilizados en al marco del tratado de Paz o por el riesgo de reclutamiento forzado.

Desde ese horizonte de comprensión, la realización progresiva del componente prestacional del derecho fundamental a la educación **resulta incompatible con la inactividad estatal** –se destaca–, por lo que el Estado debe **adoptar medidas de protección** cuando existen condiciones particulares que podrían significar una discriminación de facto al tener un impacto diferenciado sobre grupos de la población en especial situación de fragilidad –se destaca–.

En el sentido antes señalado, es claro para la Sala que si la medida de flexibilización del calendario escolar busca garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad, las autoridades comprometidas con el servicio de educación deben tener en cuenta los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional y no dejar de lado lo expuesto tanto en la resolución 01 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como en la mencionada declaración conjunta de la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial. Al paso, también resulta recomendable tomar nota de lo previsto en el Programa Mundial de Alimentos de abril de 2020 que advierte cómo las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos de la pandemia pueden traer consecuencias negativas sobre quienes se encuentran en especial condición de vulnerabilidad, toda vez que su acceso a las oportunidades educativas, alimenticias y la posibilidad de estar libres de violencia fuera del marco escolar, suelen verse severamente restringidas[92].

En materia de protección del derecho a la educación en tiempo de pandemia es indispensable no pasar por alto la distancia que suele presentarse entre las normas y la realidad, así como la imperiosa necesidad de cerrar esa brecha, como lo recordó en su intervención el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá:

La dificultad para estudiar ya no solo radica en las distancias que deben atravesar los estudiantes para llegar a sus colegios; el mal estado de las vías terciarias por falta de pavimentación que aumentan el tiempo de traslado; o los riesgosos medios de transporte, como las canoas en las que se recorre hasta seis horas para llegar a la capital del departamento o la cabecera municipal; hoy en día se suma la falta de conectividad, pues muchas familias que viven en el campo no cuentan con computadores, internet ni celular.

Por ejemplo, en el Guaviare 'los seminternados eran la alternativa para los niños que viven a distancias gigantescas del colegio. Ahora, por la pandemia, intentan seguir con las clases sin alimentación escolar y casi sin computadores ni internet'. En Santander también los estudiantes se han visto afectados 'al norte de Aquitania, en la vereda Las Puentes, de Zapatoca (Santander), vive Yolanda Acevedo. En su casa la señal de internet es nula y es imposible hablar con ella por más de diez minutos sin que la llamada se corte'. En Antioquia encontramos otro caso: 'Con la llegada del coronavirus, la preocupación de María Helena cambió. Si antes le preocupaba que sus hijos llegaran bien al colegio, ahora le inquieta tenerlos tanto tiempo en la casa, pues donde ella vive no hay Internet'.

Sobre la situación de vulnerabilidad que enfrentan la mayoría de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que estudian en zonas rurales del país en época de pandemia también se pronunció el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, destacando la situación de quienes han sido víctimas de reclutamiento forzado cuyas necesidades “deben ser priorizadas en el acceso a la educación en este tiempo de crisis puesto que, de no ser así, podrían activarse las alarmas en cuanto a reclutamiento forzado de menores por parte de grupos al margen de la ley”.

Si es cierto que el Gobierno Nacional dictó el Decreto 533 de 2020 dirigido a adoptar medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no sobra enfatizar que, en tiempos de normalidad muchas niñas, niños, adolescentes y jóvenes dependen para su alimentación balanceada diaria de las comidas que se les proporciona de manera gratuita en los establecimientos educativos, por lo que el cierre de estos espacios y la flexibilización de las jornadas académicas suponen, a la vez, una mengua en la calidad de la alimentación a la que están en condición de acceder[93]. De ahí

la importancia que las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación se materialicen en la práctica y se adopten los correctivos necesarios allí donde se presentan actuaciones que pueden poner en riesgo los esfuerzos dirigidos a garantizar la protección del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de igualdad.

Debe tenerse presente, asimismo, que el aprendizaje en casa que surgió como alternativa a raíz de la crisis exige la disposición por parte de padres y madres de apoyar las tareas de sus hijas e hijos sin contar, muchas veces, con los conocimientos, las herramientas o el tiempo indispensable para desempeñar esa función, lo que atañe especialmente a padres o madres con bajos niveles de instrucción, recursos limitados, que trabajan en la informalidad o que deben continuar con sus labores remuneradas dentro o fuera de casa[94].

De la misma forma, ha de tomarse nota de que en muchos de los hogares no se cuenta con la tecnología necesaria y tampoco se dispone de una buena conexión a la red para darle continuidad al aprendizaje, lo que impone una carga mayor a los hogares más vulnerables económicamente[95].

Igualmente, muchas niñas, niños, adolescentes y jóvenes permanecen solos en sus casas, porque su madre o su padre o ambos tienen que trabajar para obtener el sustento diario, lo que trae como consecuencia riesgos relacionados con presiones externas para abandonar horas de aprendizaje y dedicarlas al ocio o a actividades que no aportan en su formación y contribuyen, más bien, a afectarlas negativamente[96]. Bajo las circunstancias mencionadas es factible, de igual modo, que se incremente la tasa de deserción o abandono escolar. Como se sabe, esto es algo que suele ocurrir tras largos periodos de cierre de establecimientos educativos.

También ha de repararse en la situación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes desmovilizados muchas de ellas puestas en riesgo de un nuevo reclutamiento forzado.

Fuera de los aspectos anteriormente mencionados, cabe destacar la situación de los hogares en los que se presenta violencia intrafamiliar, que suele exacerbarse en tiempos de crisis y distanciamiento social, lo que implica que no se cuenta con el ambiente de tranquilidad y de mínima armonía indispensables para el aprendizaje y, por el contrario, se vive una situación de constante zozobra que, con gran frecuencia, amenaza la integridad física, psíquica y emocional de las mujeres puestas en especial situación de vulnerabilidad y la de sus hijos e hijas, quienes por fuera de los establecimientos educativos no cuentan con una red de apoyo que les facilite superar esa situación en la que se hallan por completo indefensos[98]. En cifras presentadas por el Instituto de Medicina Legal entre enero y mayo de 2020 el mayor número de víctimas de presunto abuso sexual tenía entre 10 y 13 años. Resulta preciso anotar que a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con frecuencia les toca convivir con sus agresores, lo que agrava de modo profundo su situación.

En atención a lo expuesto resulta imperioso que los docentes no rompan el contacto regular con los estudiantes y sus familias, así sea a distancia. Ello impacta positivamente la cohesión social, previene la violencia intrafamiliar y asegura la continuidad del aprendizaje[99]. De ahí también la necesidad de que las autoridades estatales adopten medidas para incrementar la conectividad y, si ello no es factible en un cien por ciento, al menos que acudan a otras herramientas que les permitan a los docentes seguir, efectivamente, con su trabajo.

A propósito de lo dicho es indispensable recordar que las familias que enfrentan situaciones de emergencia pueden recibir un gran apoyo por parte de los docentes, quienes a la vez que están

llamados a materializar el derecho a la educación de sus estudiantes, pueden impartir “consejos concretos y sencillos sobre actividades que ayudan a bajar los niveles de estrés, angustia y violencia” [100]. En tal virtud, es crucial mantener la estabilidad laboral de los docentes y brindarles las herramientas necesarias para llevar a cabo su trabajo de manera eficaz, sin imponerles cargas excesivas y respetando sus derechos, en particular, su estabilidad laboral.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la comunidad académica reúne a estudiantes, familias y educadores cada uno de estos tres grupos debe ejercer sus derechos sin dejar de cumplir lo establecido en el artículo 95 superior[101]. Esto es, no deben incurrir en prácticas que denoten abuso del derecho y, por el contrario, deben asegurar que sus actuaciones se dirijan a hacer prevalecer los preceptos legales y constitucionales.

Es definitivo que las tareas confiadas se adelanten y los derechos se ejerzan de acuerdo con “el principio de solidaridad social” y que se responda “con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Resulta igualmente imprescindible defender y difundir los derechos humanos como piedra angular de la convivencia pacífica, así como colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, mandato constitucional que adquiere especial relevancia en estos tiempos de excepción ocasionados por la pandemia.

Así, junto al deber de actuación solidaria y ajena a los abusos por parte de quienes forman parte de la comunidad educativa (estudiantes, familias y educadores), sobresale la posición de garante de las autoridades estatales quienes están compelidas a honrar sus obligaciones en materia de protección de la educación como servicio público, fin social y derecho fundamental. En cumplimiento de sus obligaciones deben adoptar acciones preventivas, de acompañamiento y monitoreo aptas para establecer quiénes están siendo especialmente afectados y así poder tomar los correctivos necesarios.

La declaración conjunta realizada por la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Mundial plantea unas cuestiones que adquieran especial relevancia en relación con la materialización de la educación como servicio público, fin social y derecho fundamental en tiempos de pandemia:

? ¿En qué medida la instrucción en el aula es decisiva para alcanzar los resultados de aprendizaje (básicos, transmisibles, digitales, específicos del trabajo), tomando en consideración cuestiones como la importancia de la interacción directa con los maestros para el aprendizaje basado en el juego, en el caso de los niños más pequeños, y para la adquisición de competencias básicas?

? ¿Cuán disponible y accesible es la educación a distancia de alta calidad (para los resultados de aprendizaje, los grupos de edad y los grupos marginados respectivos)?

? ¿Durante cuánto tiempo puede mantenerse el enfoque actual del aprendizaje a distancia, incluidos los logros educativos y el bienestar socioemocional, habida cuenta de la presión intrafamiliar sobre los cuidadores y otros factores específicos del contexto?

? ¿Tienen los cuidadores las herramientas necesarias para proteger a los niños contra el acoso y la violencia de género en línea, mientras aprenden por medio de plataformas virtuales?

? ¿Cómo afectan la pandemia y las medidas adoptadas para enfrentarla a las principales etapas de transición en el camino del aprendizaje (preparación para la escuela, finalización de la

primaria y transición a la secundaria, terminación de la secundaria y transición a la educación superior)?

? ¿Tienen los maestros y las autoridades del ámbito educativo la preparación y la capacidad para adaptarse a diferentes enfoques administrativos y pedagógicos? ¿Cuentan con la preparación y la capacidad para aplicar medidas de prevención y control de la infección?

? ¿Existen riesgos para la protección de los niños desescolarizados, como por ejemplo intensificación de la violencia doméstica o explotación sexual de las niñas y los niños?

? ¿Afecta el cierre de las escuelas a otros servicios escolares, como el apoyo a la salud y a la nutrición?

? ¿Qué implicaciones sociales, económicas y relacionadas con el bienestar tiene la inasistencia de los niños a la escuela?

? ¿Tienen las escuelas capacidad para mantener las medidas de seguridad destinadas a mitigar los riesgos, como el distanciamiento físico (por ejemplo, el tamaño de las aulas frente al número de alumnos) y las prácticas de higiene? ¿Disponen de instalaciones de agua, saneamiento e higiene?

? ¿Cuál es el nivel de exposición entre la población escolar y los grupos de mayor riesgo, como los ancianos y quienes padecen afecciones médicas subyacentes? Si el nivel de exposición es alto, ¿sería posible poner en práctica iniciativas de mitigación adecuadas?

? ¿Cómo se desplaza la población escolar hacia la escuela y desde ella?

? ¿Cuáles son los factores de riesgo a nivel de la comunidad, tomando en consideración los factores epidemiológicos y las capacidades en las esferas de la salud pública y la atención de la salud, la densidad demográfica, y el cumplimiento del distanciamiento físico y las buenas prácticas de higiene?

Responder estas cuestiones permite a las autoridades comprometidas con la protección del derecho fundamental a la educación, así como a la comunidad educativa (estudiantes, familias y educadores) una orientación a partir de la cual evaluar las necesidades de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, todo lo cual coincide con el propósito del Gobierno Nacional previsto expresamente en las consideraciones del Decreto 660 de 2020 de “permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, **siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes**” –se destaca– y concuerda, además, con las directrices a las que hizo mención el Ministerio de Educación al contestar las preguntas formuladas en esta sede que, si se aplican de manera eficaz e integral, podrán contribuir a promover las condiciones para que la medida de flexibilización del calendario académico aporte, efectivamente, a que la educación como servicio, fin social y derecho fundamental se proteja en condiciones de igualdad. Insiste la Corte: frente a esta exigencia, las autoridades estatales deben honrar con mayor rigor su posición de garante de los derechos fundamentales y no defraudarla.

Regla de vigencia

La última norma, contenida en el artículo 2º del decreto legislativo analizado, se ocupa de la vigencia del mismo. Establece que regirá a partir de la fecha de su publicación. Para la Sala se

trata de una norma necesaria para que el decreto en cuestión entre a regir en el orden jurídico y que no representa problemas de constitucionalidad.

Conclusión

La Sala Plena revisó la constitucionalidad del Decreto legislativo 660 de 2020, “Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, proferido durante el Estado de excepción declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

El decreto legislativo contiene una medida que faculta al Ministerio de Educación para organizar –por el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social– las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año lectivo en periodos diferentes a los previstos por el inciso primero del artículo 86 de la Ley General de Educación, siempre y cuando así se lo soliciten las autoridades competentes en educación, de manera motivada y acorde con las directrices fijadas por el MEN.

Esta medida busca flexibilizar el calendario académico de manera que se pueda asegurar la continuidad de la prestación del servicio de educación, sin poner en riesgo la vida y salud de las niñas, niños adolescentes, jóvenes y personal docente y directivo docente. La Sala concluye que el Decreto legislativo 660 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas.

En consecuencia, declara exequible el decreto legislativo 660 de 2020.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBILE** el Decreto legislativo 660 de 2020 “Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con impedimento

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

DECRETO LEGISLATIVO 660 DE 13 de MAYO DE 2020

“Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

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

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el

estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

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

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

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al da 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas at día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas at día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020,. 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5,379 personas contagiadas al 26 de abril de

2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063

personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020 y 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020 y quinientos nueve (509) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Choco (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Choco (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 13 de mayo de 2020 509 muertes y 12.930 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.685), Cundinamarca (311), Antioquia (491), Valle del Cauca (1.478), Bolívar (936), Atlántico (1.268), Magdalena (322), Cesar (72), Norte de Santander (104), Santander (42), Cauca (54), Caldas (104), Risaralda (233), Quindío (78), Huila (187), Tolima (134), Meta (938), Casanare (25), San Andrés y Providencia (21), Nariño (338), Boyacá (87), Córdoba (42), Sucre (4) La Guajira (32), Choco (40), Caquetá (19), Amazonas (871), Putumayo (2), Vaupés (11), Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmado 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el

reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señalé que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señalé que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST[102] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVI D-19 y 239.604 fallecidos, (xxx) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las

10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, y (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos. Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ji) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 12 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.179.479 casos, 287.525 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19. Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyó la siguiente:

"Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo. [...]."

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar "[...] mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para Elevarlas a cabo."

Que el artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y que corresponde al Estado garantizar el adecuado cubrimiento

del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Que de conformidad con el artículo 5 de 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, podrá suspender los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, por lo que se requiere emprender acciones que permitan la continuidad de la prestación del servicio.

Que la evolución epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha generado afectación en la prestación del servicio educativo en la medida que, el calendario académico que se compone de semanas de trabajo académico, de desarrollo institucional y periodos de receso estudiantil, tuvo que ser reorganizado para el primer semestre del año escolar, de tal manera que en las semanas del 16 al 27 de marzo se adelantaron dos semanas de desarrollo institucional para que los maestros adecuaran la planeación pedagógica y estructuraran los contenidos a desarrollar luego del 20 de abril bajo un esquema de trabajo académico en casa, después de un periodo de tres (3) semanas de receso estudiantil.

Que de conformidad con la información que publica el Instituto Nacional de Salud, se evidencia que la propagación del Coronavirus COVID-19 presenta comportamientos diferentes en las entidades territoriales. Así, el Ministerio de Educación Nacional revisó dicha información con corte al 9 de mayo de 2020, encontrando que los 10.467 casos positivos se presentan en doscientos cincuenta y dos (252) municipios y áreas municipalizadas de veintiséis (26) departamentos y el Distrito Capital, en los cuales por tanto se genera un mayor riesgo frente al derecho a la educación y la continuidad en la prestación del servicio educativo. De otra parte, se encontró que en ochocientos setenta (870) municipios y áreas municipalizadas, esto es el 78%, del total nacional no se registran casos positivos del nuevo Coronavirus COVID-19, y para los cuales, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 que definió un periodo adicional de aislamiento preventivo obligatorio, se podrán habilitar actividades económicas y sociales, siempre que se cumpla con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social y las instrucciones que para evitar la propagación de la enfermedad adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Que el servicio de educación se presta en el sector oficial mediante 53.803 sedes educativas, de las cuales 35.907 están ubicadas en las zonas rurales y 17.896 en las zonas urbanas, de la totalidad de los municipios del país, así mismo dentro de ese número se tiene que 584 sedes atienden con la estrategia de residencias escolares.

Que al 11 de marzo de 2020, previo al Estado de Emergencia Sanitaria declarado mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la distribución por número de estudiantes en las sedes educativas urbanas y rurales, era la siguiente:

Área Urbana

Número de estudiantes	1 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 500	1001 a 2000	1001 a 2000	Más de 2000
Número de sedes	2.576	2.217	3.335	4.721	2.862	1840	345

Área Rural

Número de estudiantes	1 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 500	501 a 1000	120	Más de 2000
Número de sedes	26.626	3.764	2.498	2.263	630	116	10
Total de sedes	29.202	5.981	5.833	6.984	3.492	1.956	355

Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional.

Que el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación" establece que:

"Los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas. El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por periodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestral de 20 semanas mínimo.

La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional. [...]."

Que al 12 de marzo de 2020, fecha de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, el calendario académico en los establecimientos educativos se había desarrollado entre 7 y 8 semanas de las 40 previstas en el año escolar 2020 para la efectiva prestación del servicio.

Que en virtud de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional, a través de las Circulares 019 del 14 de marzo, 020 del 16 de marzo y 021 del 17 de marzo de 2020 y las Directiva 03 del 20 de marzo, 05 del 25 de marzo, 07 del 6 de abril, 09 del 7 de abril y 010 del 7 de abril de 2020, la totalidad de los alumnos matriculados del sector educativo asciende a 10.161.081 niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en educación por ciclos atendidos en las más de 53 mil sedes educativas, ha tenido que migrar hacia una atención académica en casa, para lo cual, entre otras, se reorganizó el calendario académico en su distribución de semanas durante el año escolar. No obstante, se conservó el periodo mínimo de cuarenta (40) semanas de trabajo académico como lo señala el artículo 86 de la Ley 115 de 1994.

Que en ese sentido el Ministerio de Educación Nacional ha orientado a las secretarías de educación y por su intermedio a los directivos docentes y docentes para que realicen los procesos de planeación, ajustes y flexibilización curricular correspondientes y de esta forma se garantice el aprendizaje de los estudiantes para cada grado y nivel educativo -preescolar, básica y media-, en las áreas y asignaturas establecidas en la Ley 115 de 1994. Con fundamento en lo señalado, los establecimientos educativos han adelantado los ajustes respectivos al currículo para que dentro

de las semanas de trabajo académico efectivas con estudiantes, se garanticen los lineamientos, estándares, desarrollo de competencias y en general los procesos pedagógicos establecidos en el proyecto educativo institucional o comunitario -PEI/PEC-.

Que según lo señalado con anterioridad, la evolución epidemiológica de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha afectado la prestación del servicio de educación al presentar dificultades para la entrega de material de apoyo pedagógico y para la movilidad de los maestros y su interacción con los alumnos. Por lo anterior se requiere la adopción de medidas de flexibilidad para la organización del servicio educativo en procura que en esos territorios se pueda adecuar la prestación del servicio en procura de la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Que de acuerdo con el seguimiento que realiza el Ministerio de Educación Nacional a los establecimientos educativos, la adecuación a la modalidad de trabajo académico en casa se ha prestado mediante la combinación de herramientas de apoyo pedagógico que comprenden en promedio: (i) el 55,8% con apoyo de material impreso -guías, talleres, textos-, (ii) el 23,2% con apoyo de programas de radio y televisión y, (iii) el 21,1% con apoyo de plataformas digitales.

Que con el objeto de entregar herramientas efectivas a las entidades territoriales para atender las situaciones que se originan con la evolución epidemiológica de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que ponen en riesgo el cumplimiento del calendario académico y el desarrollo del proceso educativo durante el año escolar 2020, es necesario permitir la realización de ajustes a las semanas de trabajo académico previstas en el calendario académico definido, siempre y cuando las modificaciones se orienten a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Que para garantizar los logros de aprendizaje previstos para el año escolar, las autoridades competentes en educación pueden solicitar para su jurisdicción o parte de ella, que se flexibilicen las cuarenta (40) semanas de trabajo académico. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional requiere la competencia de flexibilizar el número de semanas de trabajo académico en periodos anuales diferentes a los previstos en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, a solicitud de las autoridades competente en educación y por tanto se debe incorporar un parágrafo transitorio en el precitado artículo para señalar que, "Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, non ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional."

Que de conformidad con la Sentencia C-225 del 29 de marzo de 2011[103] la Sala Plena de la honorable Corte Constitucional declaró exequible que, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se adopten medidas tendientes a permitir que el Ministerio de Educación Nacional pueda dictar disposiciones que permitan flexibilizar el calendario académico en la medida en que los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción puedan afectar la prestación del servicio educativo. En la citada providencia se expresó que estas acciones se justifican en la medida que se cumplan los siguientes criterios generales de aplicación:

"(i) tienen un alcance temporal y transitorio, en cuanto se aplican en las zonas afectadas y sólo tendrán vigencia mientras subsistan las condiciones de afectación del servicio, de manera que en la medida en que la infraestructura se vaya restableciendo, se debe regresar a las condiciones ordinarias de prestación del servicio, en los términos de lo previsto en los artículos 85 y 86 de

Ley General de Educación; (ii) de la misma manera, tales medidas están llamadas a cumplirse parcialmente, pues si ellas son adoptadas para conjurar la situación que dio origen a la declaratoria de Emergencia en todo el territorio nacional, no resultan aplicables en aquellas zonas en las que no se presentó ninguna afectación del servicio; las mismas, (iii) deben estar orientadas a perseguir la finalidad de garantizar a los estudiantes afectados el servicio de educación, con lo cual, la autoridad responsable tendrá que abstenerse de adoptarlas si con ellas se persigue un propósito distinto. Finalmente, (iv) las medidas deben llevarse a cabo dentro del marco de la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Educación, lo que garantiza que se apliquen con un criterio uniforme en las distintas zonas afectadas y bajo reglas específicas y adecuadas a la situación."

Que las medidas de ajustes al calendario académico que adopte el Ministerio de Educación Nacional estarán encaminadas a garantizar el derecho a la educación con la culminación del año escolar, la protección y el cuidado de la salud de la comunidad educativa y respetarán los derechos laborales de los directivos docentes, docentes y personal administrativo de los establecimientos educativos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Adición de un párrafo transitorio al Artículo 86 de la Ley 115 de 1994.

Adicionar un párrafo transitorio al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, así:

Parágrafo Transitorio. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Educación Nacional podrá organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del presente artículo, a solicitud motivada de la autoridad competente en educación. Las solicitudes deben tener en cuenta las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.

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

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, a los 13 de mayo de 2020

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL,

FERNANDO RUIZ GOMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,

ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA,

MARIA FERNANDA SUAREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

JOSE MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL,

MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSE LOZANO PICON

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN MALAGON GONZALEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES,

KAREN ABUDINEN ABUCHAIBE

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ANGELA MARIA OROZCO GOMEZ

LA MINISTRA CULTURA,

CARMEN INES VASQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO

ANEXO 2 PRUEBAS

El Ministerio de Educación Nacional respondió el siguiente cuestionario en los términos que a continuación se exponen.

i) Determinar cuáles son las directrices expedidas por el Ministerio de Educación Nacional que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades competentes en educación para organizar las semanas de trabajo académico y en qué medida armonizan con la autonomía de estas autoridades e inciden positivamente en garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad

El Ministerio de Educación indicó, en relación con esta cuestión, que una vez declarada la emergencia sanitaria impartió lineamientos para que las autoridades territoriales competentes contaran con elementos que les permitieran, por un lado, ajustar los calendarios académicos en la distribución de las semanas en el primer semestre y, por el otro, "orientar los procesos de flexibilización curricular y de prácticas pedagógicas de los docentes, necesarias para que los establecimientos educativos prepararan y adoptaran las nuevas condiciones de prestación del servicio educativo bajo el esquema de trabajo académico en casa"[104].

De igual modo, puso de presente que los criterios ofrecidos contribuían a reforzar la autonomía de las entidades territoriales de la administración del servicio

educativo, porque correspondía "a cada secretaría de educación realizar el análisis de su prestación y orientar a la comunidad educativa en el desarrollo del trabajo académico en casa en cada uno de los territorios, atendiendo a su contexto y condición".

Se trata en fin, de "evaluar por parte de las autoridades territoriales competentes la forma de armonizar las semanas de trabajo académico, vacaciones y las semanas de desarrollo institucional que pudieran requerirse, en los casos en que ya no se cuente con semanas de desarrollo institucional o que requiera cambiar la fecha de realización de las mencionadas, con el fin de adelantar los procesos de planeación, ajustes y flexibilización curricular y de esta forma se garantice el aprendizaje de los estudiantes". En el contexto descrito, las directrices u orientaciones se relacionan con:

? El ajuste del calendario académico hasta fin de año y la organización del servicio educativo, así como acompañar la adaptación por parte de cada entidad territorial.

? El proceso de retorno progresivo a las aulas, bajo un esquema de alternancia, definido de manera conjunta con las entidades territoriales, que involucre la combinación de las diferentes herramientas, metodologías y esquemas de trabajo incluyendo la asistencia presencial a las instituciones educativas.

? Protocolos de bioseguridad que orienten y permitan ajustar bajo condiciones de seguridad la asistencia de la comunidad educativa a los establecimientos educativos.

? Organización de las propuestas curriculares de manera flexible, definiendo y ajustando los objetivos de trabajo con los diferentes grupos y reconociendo las condiciones de aprendizaje frente a las cuales cada estudiante está avanzando en este momento.

A la luz de los lineamientos mencionados, los establecimientos educativos deberán organizar y planear el regreso de los estudiantes a clases presenciales, así como trazar estrategias que permitan "fortalecer prácticas pedagógicas flexibles y los procesos de evaluación en el marco del

trabajo colaborativo e interdisciplinario, considerando el tránsito entre el trabajo académico en casa y el trabajo académico presencial". De esta forma, se logra poner en marcha "medidas en materia de higiene, cuidado y distancia social, sin menoscabar el derecho a la educación de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país".

Resaltó que las orientaciones impartidas por el MEN a las secretarías de educación se dirigen a que estas dependencias puedan organizar el calendario académico hasta el fin de año, tomando en consideración aquellas modificaciones justificadas en la emergencia sanitaria y, de igual forma, teniendo en cuenta un análisis técnico pedagógico de las medidas que se proponen poner en práctica, sin dejar de acatar "los protocolos de cuidado, bioseguridad, distanciamiento y demás lineamientos expedidos para la prestación del servicio educativo".

Destacó que las directrices establecidas tuvieron como propósito la reorganización del trabajo en casa, "conservando el período mínimo del calendario académico de cuarenta (40) semanas de trabajo académico (art. 86, L. 115/94)". Sin embargo, advirtió que pudo constatar cómo entidades territoriales presentaban "situaciones asociadas a la evolución epidemiológica de la pandemia" con impacto negativo en la prestación del servicio de educación.

Así, por ejemplo, mencionó que la entrega del material de apoyo pedagógico necesario en la realización del trabajo académico en casa enfrentaba dificultades; igualmente identificó problemas de movilidad de los docentes y de interacción con los educandos. En este sentido, enfatizó que, precisamente en desarrollo de la autonomía territorial, se requería la flexibilidad indispensable para considerar las particularidades del contexto geográfico y de comunidades indígenas que ya tenían establecidos sus propios calendarios, a efectos de poder garantizar, efectivamente, el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

ii) Puntualizar si el ajuste al calendario académico previsto por el Decreto 660 de 2020 se encuentra acompañado, además, de una metodología que permita evaluar la efectividad de la medida para garantizar el derecho a la educación, ampliando "las posibilidades de formación integral de niñas, niños y adolescentes", así como facilitando "el aprovechamiento del tiempo libre y la recreación en familia", sin que ello implique cargas excesivas o desproporcionadas para educandos, docentes y familias

En relación con esta cuestión, el Ministerio de Educación sostuvo que la coexistencia de las modalidades de educación presencial y en casa, a la manera de un único proceso formativo para la población estudiantil, requería coordinación institucional, principalmente, en la búsqueda de propósitos tales como i) afinar el proceso de flexibilización curricular; ii) priorizar los aprendizajes esenciales; iii) organizar grados, número de estudiantes, días, espacios, jornada que integra las dos modalidades señaladas.

Bajo este marco informó que, de conformidad con la normatividad vigente, la metodología que permite evaluar, entre otros aspectos, la organización del calendario académico y sus ajustes, "es el sistema de evaluación formativa que impulsa el reconocimiento de las particularidades de los sujetos que aprenden y las características de sus contextos".

De conformidad con el propósito enunciado, sostuvo que el MEN trabajaba de manera conjunta "con el ETC en el marco del Decreto 1290 de 2009 que reglamenta la evaluación de los aprendizajes y la promoción de los estudiantes en los niveles de educación básica y media, en donde están las indicaciones para que en virtud de la autonomía institucional, los directivos como líderes de su comunidad educativa puedan definir los criterios que seguirán para hacer las

adaptaciones que requiera durante este año, el sistema institucional de evaluación considerando los cambios que se introdujeron para implementar el plan de estudios".

Adicionalmente, precisó que, con el objeto de mejorar la calidad en la prestación del servicio de educación durante la crisis, el MEN diseñó y activó la estrategia "Juntos lo vamos a lograr" que incluye un "componente de asistencia técnica para realizar acompañamiento permanente a los equipos de las 96 Secretarías de Educación Certificadas, facilitando la gestión de la emergencia desde la coordinación nación territorio y posibilitando el intercambio de información necesario para la agilidad y pertinencia en la toma de decisiones".

En este mismo orden, el MEN se encuentra implementando acciones para formar y acompañar a directivos docentes y a docentes valiéndose de las herramientas virtuales con "webinars semanales que permitan fortalecer las propuestas didácticas y curriculares de los establecimientos educativos". Para ese fin puso en marcha "la estrategia '**Charlas con Maestros**' que además acompaña a los docentes y directivos docentes del país, a desarrollar las habilidades necesarias para asumir los desafíos educativos que se les presentan actualmente y pensando en su bienestar y salud".

De igual modo, el Programa Todos a Aprender acompaña a un número de 84.000 docentes, permitiéndoles fortalecer sus destrezas pedagógicas en la enseñanzas de "áreas disciplinares de lenguaje, matemáticas para básica primaria y los procesos de educación inicial". Además, "está en curso el diseño de una herramienta de valoración de aprendizajes con fines formativos cuyos resultados serán primordialmente para uso de cada establecimiento educativo en desarrollo de sus procesos de planeación pedagógica". Mediante este mecanismo se podrá

"valorar los aprendizajes alcanzados por los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en esta coyuntura", al tiempo que se "facilitará el uso pedagógico de sus resultados, así como el diseño de estrategias para nivelación de aprendizajes".

Finalmente señaló el MEN que sus orientaciones se han dirigido igualmente a promocionar lo que denominó "involucramiento parental". Estos lineamientos –sostuvo–, se encuentran recogidos en "la guías de "Alistamiento preventivo: ¡Juntos en casa lo lograremos muy bien!" y "Familias que Cuidan y Protegen Orientaciones a las familias para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por COVID-19" emitidas a través de la Directiva 05 del 25 de marzo de 2020".

En estos documentos se contemplan y comparten consejos sobre: i) "el autocuidado y cuidado"; ii) "cómo hacer del hogar un entorno seguro y protector para las niñas, niños, adolescentes y jóvenes"; iii) "la organización del tiempo en casa y el acompañamiento a las actividades educativas en el hogar, y otras más que pueden ser de utilidad para apoyar a los niñas, niños, adolescentes y jóvenes en esta experiencia". También incluyen aspectos relacionados con la necesidad de hallar alternativas y asegurar que "en el entorno se realice actividad física".

El objetivo más importante consiste en trabajar de manera conjunta para garantizar "condiciones sociales, afectivas, pedagógicas, materiales y humanas que promuevan el desarrollo integral y el aprendizaje durante la trayectoria educativa de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes; pero aún más, en el marco de esta emergencia sanitaria". Desde esa óptica, destacó el MEN, que la alianza entre padres y educadores se tornaba relevante en la medida en que permite comprender que "el desarrollo integral y el aprendizaje no dependen solamente de la calidad del proceso educativo que provee el sistema, sino que también es influenciado por factores familiares,

culturales y sociales, que juegan un papel fundamental".

iii) Establecer si entre los elementos considerados para evaluar la efectividad del ajuste del calendario académico se ha incluido –y de qué manera– los enfoques territorial y diferencial teniendo en cuenta el impacto distinto de la crisis en cada una de las entidades descentralizadas, así como su incidencia sobre la población más vulnerable, entre la que se cuentan mujeres, niñas y adolescentes, minorías étnicas y, en general, personas (educandos, docentes, directivos y padres de familia) ubicadas en lugares de difícil acceso, con culturas diversas y necesidades distintas, muchas de ellas apremiantes

Al responder el interrogante mencionado, el MEN resaltó, inicialmente, que entre las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo se contemplaron "las particularidades territoriales como elemento central de una política de inclusión educativa que reconoce las diferencias de las comunidades, así como su ubicación en zonas rurales y de difícil acceso".

En concordancia con lo anterior y, a propósito de la situación de crisis generada por la pandemia, informó que se han tomado distintas medidas, entre las que se cuentan las diferentes modalidades de programa de alimentación escolar en relación con los cuales se han asignado recursos adicionales, a efectos de entregar un complemento alimentario para el consumo del hogar que ha hecho posible avanzar hasta los lugares "más apartados, rurales y dispersos durante la crisis".

El MEN destacó en relación con este aspecto que con el fin de adoptar tales ajustes, instruyó a las secretarías de educación, a fin de que no dejaran de lado los acuerdos preestablecidos con las comunidades indígenas.

Adicionalmente, puso de presente que se organizaron 19 equipos para trabajar en conjunto con las 96 Secretarías de Educación Certificadas en todo el país, labor respecto de la cual destacó "el compromiso de los secretarios de educación y sus equipos para dar cumplimiento a las directivas expedidas por [esa] cartera y la comunicación permanente a través de espacios de acompañamiento directo y grupal, estos últimos denominados 'Conéctate con el MEN, que consisten en sesiones virtuales a las que se convoca a los secretarios de educación y sus equipos para socializar las orientaciones, atender inquietudes y brindar asistencia técnica".

Trajo a colación, asimismo, la creación de un conjunto de mecanismos para la atención pedagógica, entre los que se cuenta el uso de radio, televisión, guías, talleres y material impreso; instrumentos con que los establecimientos educativos aseguran a los estudiantes de la población más vulnerable ubicados en lugares de difícil acceso y con culturas diversas, la oportunidad de ser atendidos de forma integral. Reportó, igualmente, la existencia de herramientas que permiten enriquecer la práctica de la enseñanza con información proveniente de guías desarrolladas por los estudiantes y subrayó la existencia de una de comunicación permanente por vía telefónica de los educandos con los docentes, mensajes por redes sociales y emisoras locales.

En particular, destacó el MEN "los apoyos que brinda la programación educativa de RTVC (televisión y radio) y los canales regionales y locales de televisión y radio". Los describió como una herramienta de significado principal para apoyar los procesos de aprendizaje de los alumnos ubicados en zonas rurales. Agregó que para esos fines los establecimientos educativos contaban "desde el mes de marzo con \$252 mil millones asignados a través de los Fondos de Servicios Educativos de cada Institución Educativa que administran los directivos docentes con destino a la adquisición o reproducción de guías, talleres y en general material de apoyo pedagógico, estos

recursos provienen del Sistema General de Participaciones concepto calidad gratuidad 1º, y su ejecución se orientó a través de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020 emitida por el MEN".

Además, informó que existía una alianza con Computadores para Educar por medio de la cual se entregan equipos con contenido educativo especialmente "precargados" para su uso en casa por parte de docentes y estudiantes e indicó que con ello se favorece a "79.345 estudiantes de 750 sedes educativas y a 4.000 docentes; adicionalmente". En relación con aquellas personas que no tienen acceso a conectividad, señaló que se entregaron "en una USB contenidos pedagógicos". Agregó, asimismo, que era factible para los docentes "descargar del portal Colombia Aprende más de 80.000 objetos virtuales de aprendizaje OVAS sin la necesidad de consumo de un plan de datos".

Mencionó, igualmente, que en aquellos territorios que cuentan con grupos étnicos se ha guiado a las autoridades competentes para que fomenten estrategias pedagógicas relacionadas con el "pensamiento creativo desde la vida cotidiana de los pueblos, el diálogo de saberes y la participación, el desarrollo de contenidos propios e interculturales", así que "se reconozcan las diversidades culturales, la escucha, la narración, la toma de decisiones con el propósito que estas le aporten a revitalizar la cultura de la mano y la participación activa de las familias y las autoridades". A ello se suma la necesidad de tener en cuenta la experiencia docente de los maestros que pertenecen a las propias comunidades y que reciben el respaldo por parte de las autoridades indígenas conforme con "la disposición y uso de herramientas y materiales incluyentes y diferenciales para el trabajo académico en casa".

El Ministerio de Educación Nacional también se pronunció sobre los programas diseñados para la atención de las personas con discapacidad y trajo a colación las experiencias relacionadas con el Diseño Universal de Aprendizaje informando que estas se realizan de manera conjunta "con INCI e INSOR". En esas prácticas toman parte, principalmente, "maestros, rectores y docentes de apoyo. Adicionalmente, se desarrollan acciones de seguimiento y apoyo a la ETC para garantizar la existencia de personal requerido en los términos del Decreto 1421 de 2017 (intérpretes de lengua de señas colombiana -LSC-, tiflólogos, modelos lingüísticos, guías intérpretes, mediadores)".

Finalmente, expuso que a disposición de la comunidad educativa se encontraba "el conjunto de recursos educativos en la plataforma Colombia Aprende: Aprender Digital: Contenidos para Todos; el programa de apoyo pedagógico Profe en tu Casa" y transmitido por "Señal Colombia todos los días de lunes a viernes de 10 a 11 am". Puntualizó que esta herramienta cuenta con "interpretación en LSC" y agregó que también se implementaron programas de radio dirigidos a la población con discapacidad visual "en la franja especial INCI Radio y se desplegó la Biblioteca Virtual para Ciegos; además se adelantó la reorganización de un repositorio de más de 300 contenidos educativos accesibles para facilitar su consulta".

iv) Especificar si la medida se ha acompañado de otras disposiciones dirigidas a asegurar que no se ahorre en esfuerzos para superar la brecha de conectividad existente y facilitar a los docentes el diseño de una metodología apropiada –con las herramientas indispensables– que les permita cumplir con las metas educativas propuestas, fortaleciendo sus destrezas pedagógicas de manera integral, en tiempos razonables y con una carga laboral que no incurra en excesos y garantice, efectivamente, "el derecho a la educación con la culminación del año escolar, la protección y el cuidado de la salud de la comunidad educativa" y respete "los derechos laborales de los directivos docentes, docentes y personal

administrativo de los establecimientos educativos''

El Ministerio de Educación Nacional respondió sobre este interrogante que, con fundamento en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, se han puesto en marcha un conjunto de medidas dirigidas al sector educativo que buscan asegurar la prestación del servicio de educación, tanto como avanzar en cerrar la brecha de conectividad ofreciendo instrumentos pedagógicos adecuados y diversos a los maestros, que hagan posible el cumplimiento de las metas educativas propuestas, al igual que avanzar en los procesos de cualificación de las prácticas pedagógicas y, al paso, permitan ampliar la oferta de formación docente. En relación con la emergencia sanitaria, presentó una relación de las medidas adoptadas así:

[p]ara la conectividad de zonas rurales del país, se adelanta el Proyecto Nacional de Acceso Universal para Zonas Rurales del MinTIC con el cual se pretende llevar conectividad a Internet a cerca de 10 mil centros poblados rurales hasta el 2030, y al cierre de 2020 se espera tener instaladas las primeras 2.000 conexiones a Internet. Es importante recordar que el Presidente Duque sancionó la Ley 1978 de 2019, de modernización del sector TIC, que generó condiciones para el cierre de la brecha digital. Para ello, entre otros aspectos, aumenta la duración de los permisos de uso del espectro radioeléctrico hasta 20 años, crea un fondo único de financiación del sector TIC, e introduce el enfoque de maximización del bienestar social para la asignación de permisos de uso del espectro radioeléctrico. Además permitirá modernizar las redes para prestar servicios de 40 donde hoy sólo tienen cobertura de 20 y 30 Y llegar con servicios de 40 a 3.658 localidades que beneficia a todos los municipios del país de menos de 100.000 habitantes y conectará a más de 342 mil hogares en 404 municipios del país.

En lo relativo a la situación que se enfrenta en la actualidad, el MEN informó que el 53,0%, esto es, 8.2 millones de hogares que equivalen a 25.3 millones de personas contaban con red de internet –entre conexiones fijas y móviles–. De esta manera, prácticamente 45 municipios del país en los que habita el 70% de la población y el 41,1%, vale decir, 3.271.421 de los estudiantes matriculados cuentan con conectividad. Del mismo modo, precisó:

[e]l 83,0% de los matriculados en educación media se concentra en zonas urbanas, en donde 50,8% de los hogares cuentan con Internet fijo. Bajo esto, alrededor de 1 de cada 2 estudiantes de educación media ubicados en zonas urbanas podrían potencialmente acceder a estrategias pedagógicas flexibles que involucren tecnologías de la información y las comunicaciones. Teniendo en cuenta este contexto y panorama de la conectividad en Colombia hemos venido trabajando de manera articulada con el Min TIC en otras estrategias para promover el acceso masivo a los contenidos educativos digitales para que docentes y estudiantes puedan enriquecer los planes educativos con apoyo de herramientas de acceso con virtualidad: La primera estrategia busca facilitar el acceso de conectividad a docentes, padres de familia y estudiantes de zonas rurales y urbanas del país, a través de una opción de navegación gratuita de la versión móvil de una importante selección de contenidos de la Plataforma Aprender Digital Colombia Aprende, sin consumir datos, a través del portal móvil <https://movil.colombiaaprende.edu.co/>, para los usuarios con servicios de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad de prepago y pos pago de hasta 2 UVT. El acceso gratuito a este portal se convierte en una oportunidad de aprovechamiento de material pedagógico a través de los teléfonos móviles. La segunda estrategia es el programa de última milla, enfocado a llevar Internet a bajo costo a hogares de estrato 1 y 2, para que beneficie directamente con la conectividad a hogares donde hay estudiantes. Con este programa, denominado Hogares Digitales para la Educación, se promueve que estudiantes que vivan en hogares de estrato 1 y 2 adelanten el trámite para adquirir el servicio que estará vigente

hasta el 2024. En la página web del MinTIC (www.mintic.gov.co) se encuentra la lista de los municipios que se verán beneficiados por esta iniciativa y los operadores.

Como complemento de lo anterior, en virtud del trabajo conjunto entre el MEN, Min TIC y Computadores para Educar, señaló que se estaban entregando de manera focalizada 83.345 computadores precargados con contenidos educativos "de la a Plataforma Aprender Digital, esto es, que funcionan con o sin conectividad". Al respecto, informó que la distribución de estos equipos se inició la primera semana de mayo "para docentes y estudiantes de los grados 10 y 11 de zonas rurales y urbanas", beneficiándose con ello "niños, niñas y adolescentes de 750 sedes educativas ubicadas en 291 municipios de los 32 departamentos". Añadió que el pasado 20 de marzo se convocó a los secretarios de educación y directivos docentes, a fin de que "consideraran prestar a los estudiantes los más de 500 mil equipos disponibles en las sedes educativas del país con contenidos precargados".

Por último, agregó que las acciones emprendidas se encuentran complementadas con la asignación de recursos del sistema general de participaciones para la conectividad cuyo monto "asciende a los \$93 mil millones" Señaló que el uso de esos recursos se reorientó a propósito de la atención del servicio de educación durante la emergencia sanitaria, lo que autoriza su uso "tanto para las sedes educativas como para mecanismos o herramientas de conectividad con los estudiantes". Finalizó su respuesta indicando de qué instrumentos se ha valido el MEN para salvar la brecha de conectividad, entre las que mencionó herramientas i) pedagógicas con radio y televisión; ii) digitales y físicas de apoyo para el aprendizaje; iii) de cualificación para maestros.

v) Indicar si junto con la posibilidad de flexibilizar los periodos del calendario académico previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994 se tiene previsto tomar otras medidas de apoyo a las autoridades competentes para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y el cumplimiento integral del año educativo de 2020. El Ministerio también debe señalar si las autoridades competentes en educación han hecho solicitudes adicionales a la flexibilización del calendario académico y, de ser ello así, detallar cuál ha sido el contenido de tales solicitudes

El Ministerio de Educación Nacional respondió la cuestión formulada efectuando, primeramente, una relación de las medidas que ha liderado para adecuar la prestación del servicio de educación durante la emergencia sanitaria así:

? Flexibilizar el plan de estudios en sus contenidos, tiempos y modo de llevarlo a cabo.

? Identificar y priorizar en el plan de estudios aprendizajes y competencias básicas estratégicas que sea posible desarrollar en el trabajo académico en casa, así como el fortalecimiento del desarrollo de hábitos de vida saludables, habilidades socioemocionales y de convivencia.

? Identificar opciones didácticas pertinentes (integración de recursos flexibles e innovadores físicos O virtuales) para ser trabajadas en casa con la mediación de las familias.

? Ofrecer guía para que en los hogares sea posible organizar los tiempos, adecuar las rutinas, así como los espacios para facilitar el desarrollo del trabajo académico.

? Adaptar el seguimiento que realizan los docentes al desarrollo del proceso del trabajo académico en casa y valorar sus logros y producciones de acuerdo con las condiciones que conlleva la cuarentena.

? Preparar el regreso a la modalidad presencial cuando las condiciones sanitarias lo permitan y las autoridades competentes lo indiquen.

? Permitir y adecuar la operación del Programa de Alimentación Escolar P AE para consumo en casa.

? Fortalecer estrategias de formación y acompañamiento a docentes y directivos docentes con el fin de cualificar la pertinencia de su quehacer en medio de la emergencia.

Además resaltó que seguirá promoviendo la existencia de un espacio para que las secretarías de educación ofrezcan espacios propicios de diálogo entre "docentes y directivos en donde recopilen inquietudes, intereses y sugerencias que permitan inclusive, transferencia de experiencias de autoaprendizaje, intercambio de saberes entre pares, reseñas de documentos y herramientas consultadas, conformación de redes para trabajo colaborativo, referencias sobre integración pedagógica de recursos de tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros".

Entre las líneas de trabajo a desarrollar durante la vigencia de la emergencia sanitaria se encuentra "una estrategia de búsqueda activa y proceso de matrícula principalmente en zonas rurales o con poblaciones en mayor vulnerabilidad, para promover el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes que hayan desertado o se haya identificado riesgo de hacerlo durante el aislamiento". A propósito del aspecto mencionado, recordó el MEN que, mediante el Decreto 533 del 9 de abril de 2020, las secretarías de educación del país fueron habilitadas con el fin de "operar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) con consumo en el hogar". De otra parte, mediante la Directiva 05 del 25 de marzo de 2020, "se solicitó a las autoridades territoriales competentes que la operación del PAE para atención a población indígena debe considerar los acuerdos preestablecidos con las comunidades". En esos términos, no solo se apoyó la alimentación de los estudiantes, sino que se promovió un diálogo entre familias, docentes y directivos docentes facilitando "la entrega de materiales educativos casa a casa para los territorios que lo han requerido, lo cual continuará ejecutándose mientras dure la emergencia sanitaria".

Destacó el MEN que también se han dedicado recursos para la implementación de competencias "socio emocionales para enriquecer la convivencia y prevenir el maltrato y la violencia intrafamiliar".

En lo relativo al requerimiento de señalar si las autoridades competentes en educación han hecho solicitudes adicionales de flexibilización del calendario académico, sostuvo que recibió peticiones de asistencia técnica y también relacionadas con la implementación de las medidas tomadas atinentes a "la priorización y gradualidad de aprendizajes, el fomento del trabajo autónomo, el diseño de secuencias didácticas integradas, proyectos interdisciplinarios o de investigación y las adaptaciones pertinentes para posibilitar la participación de las familias, entre otras estrategias". Trajo a colación que a cada uno de esos interrogantes se le estaba ofreciendo respuesta.

Finalmente, puso de presente lo siguiente en relación con la flexibilidad del calendario académico en sectores del territorio nacional especialmente afectados por la pandemia, así como en aquellos en los que se puede iniciar la labor académica –previo el estricto cumplimiento de directrices de bioseguridad–.

Adicionalmente, en las directrices para la flexibilidad del calendario académico en el marco del Decreto 660 de 2020, se incluirán orientaciones para territorios con alta afectación por la

pandemia, como lo es el departamento del Amazonas y directrices particulares para los municipios que sean declarados como NO COVID-19 por parte del Ministerio del Interior previo aval del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales las disposiciones sobre inicio del trabajo académico en las aulas pueden ser anticipadas respecto a municipios COVID-19, siempre y cuando se cumplan los lineamientos, las orientaciones y protocolos de bioseguridad correspondientes.

vi) Informar si las entidades territoriales y las autoridades educativas competentes ubicadas en zonas afectadas por el conflicto armado interno han hecho solicitudes o propuestas de acelerar la normalización del servicio público de educación. Lo anterior, teniendo en cuenta que –según las consideraciones del Decreto 660 de 2020– el 70% de las sedes educativas están ubicadas en zonas rurales; en el 78% del territorio nacional no se registran casos positivos del nuevo Covid-19 y existen afectaciones particulares en estas zonas que hacen urgente el acceso a la educación presencial o semi presencial como, por ejemplo, el reclutamiento forzado de menores de edad y la necesidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica de obtener nuevamente la alimentación ofrecida por las instituciones educativas

El Ministerio de Educación advirtió que durante el tiempo de excepción "no se habían presentado por parte de las autoridades educativas ubicadas en zonas afectadas por el conflicto armado interno solicitudes o propuestas de acelerar la normalización del servicio público de educación". No obstante, recordó que mediante el Decreto 636 expedido el 6 de mayo de 2020 en su artículo 4º se había facultado a los alcaldes a fin de que solicitaran ante el Ministerio del Interior el "levantamiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio", desde luego, supeditado al cumplimiento estricto de los protocolos de bioseguridad y la certificación previa por parte del Ministerio de Salud y Protección Social "sobre la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19".

A propósito de las zonas y poblaciones afectadas por el conflicto armado interno informó que puso en marcha programas y acciones en coordinación con las autoridades territoriales competentes para robustecer "la atención educativa prioritaria de la población víctima y la prevención del reclutamiento, uso o utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley". En relación con este aspecto, sostuvo que las estrategias de permanencia escolar que previenen esa situación constituían un imperativo ético, de donde "las estrategias de permanencia escolar le apuntan a esta prevención".

Mencionó que en el marco del proyecto intersectorial de prevención de reclutamiento tuvo lugar el trabajo articulado de diferentes autoridades, entre ellas, el ICBF, la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, ARN y la Consejería de Derechos Humanos. De otra parte, se encuentra realizando de manera articulada con las secretarías de educación, entre otros actividades, labores "para la movilización de las rutas de atención y reparación integral a víctimas del conflicto para el contexto escolar, vinculadas al Plan Escolar de Gestión de Riesgos y el Fortalecimiento de los Entornos educativos resilientes". Igualmente, se pronunció sobre el trabajo de articulación con el Consejo Noruego para implementar procesos de "acompañamiento al trabajo en casa de niños, niñas y adolescentes víctimas, el fortalecimiento institucional, el diseño, e implementación de una estrategia pedagógica-comunicativa en seis (6) entidades territoriales certificadas en educación (Meta, Caquetá, Nariño, Cauca, Tumaco y Chocó) enriquecida con elementos que brindan las artes, la lúdica, los deportes y diversos lenguajes expresivos, que promuevan la reconciliación, la reparación simbólica, la construcción de memoria, la gestión del riesgo, la convivencia y la paz; y la asistencia técnica de las treinta y

siete (37) entidades territoriales certificadas en educación identificadas como en riesgo alto por parte de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, CIPRUNNA, para ser acompañadas de manera diferencial para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y la violencia de niños, niñas y adolescentes.

vii) Explicar de qué manera la flexibilización del calendario académico por sí mismo puede contribuir a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes ubicados en zonas rurales, y cómo esta medida garantiza en dichas zonas el desarrollo integral del proceso educativo durante el año escolar 2020

En relación con este interrogante el MEN reiteró en su respuesta algunas de las medidas ya mencionadas cuya existencia complementaria, a su juicio, facilitarán "las dinámicas de la comunidad educativa de un territorio y su adaptación a ellas, bajo el reconocimiento de las prácticas culturales, sociales y económicas de las familias" y brindarán a los "estudiantes condiciones de permanencia en el sistema educativo", evitando "la deserción o inasistencia por motivos propios de las dinámicas sociales de movilidad territorial o por condiciones de orden económico o sanitario, en el caso de la emergencia".

viii) Precisar cuál es la estrategia del Ministerio de Educación para la reprogramación de las pruebas de Estado, dada la modificación de los calendarios académicos, y de qué manera el contenido de las pruebas y el modo de practicarlas garantizará el derecho de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a ser tratados de manera igual.

Finalmente advierte el documento sobre la exoneración temporal de la presentación de las pruebas hasta que se programen por el ICFES.

LA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE

La Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA**, no participó en la adopción de la sentencia C-418/20 del 23 de septiembre de 2020, emitida dentro del proceso radicado bajo el número RE-309 donde se analizó la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 660 del 13 de mayo de 2020, "por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.", en atención a que la Sala Plena aceptó el impedimento manifestado en sesión del cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020).

Para constancia, se firma en Bogotá D.C., a los tres (3) días del mes de noviembre de dos mil veinte (2020).

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Expediente: RE-309

Elaborado por: Rocío Loaiza.

Revisado por: Dra. Martha Sáchica Méndez

[1] "i) Los periodos académicos actualmente vigentes tienen origen legal, por lo que su modificación requiere una disposición del mismo nivel jerárquico. // ii) La competencia a cargo del Ministerio de Educación Nacional para flexibilizar el número de semanas de trabajo académico en periodos anuales diferentes a los previstos en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994 a solicitud de las autoridades competentes debe observar las orientaciones para asumir el proceso de transición del sistema presencial al trabajo en casa, como se consignó en el decreto y el Ministerio lo explicó en el proceso. // iii) El decreto señaló que la Corte Constitucional en la Sentencia C-225 de 2011 declaró exequible que en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica que se adopten medidas tendientes a permitir que el Ministerio de Educación Nacional pueda dictar disposiciones que

permitan flexibilizar el calendario académico. iv) Expuso que al 12 de marzo de 2020, el calendario académico en los establecimientos educativos se acercaba a las 7 y 8 semanas de desarrollo de las 40 previstas en el año escolar 2020, fecha a partir de la cual la totalidad de los alumnos matriculados del sector educativo - 10.161.081 niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en educación por ciclos atendidos en las más de 53 mil sedes educativas- debió migrar hacia una atención académica en casa, razón por la cual se reorganizó el calendario académico. No obstante, se conservó el periodo mínimo de cuarenta (40) semanas de trabajo académico como lo señala el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, lo que justifica, como se dijo, la medida adoptada".

[2] "(i) guías para formar entornos del menor dentro de la familia; (ii) flexibilización de las modalidades del programa de alimentación escolar PAE asignando recursos adicionales para la entrega del complemento alimentario para consumo en el hogar; (iii) mejoramiento del plan de conectividad con priorización de las zonas rurales más apartadas, con instalación de 2.000 nuevas conexiones a internet en 2020; (iv) flexibilización del plan de estudios en su contenido, tiempo y realización; (v) orientaciones para la transición progresiva del servicio educativo a la modalidad presencial, previa implementación de prácticas de bioseguridad; (vi) exoneración temporal de la presentación de las pruebas de estado, hasta que se reprogramen por el ICFES".

[3] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[4] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la sentencia C-216/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] *Ibidem*.

[6] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no

sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[7] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción".

[8] Sentencia C-216 de 1999.

[9] Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[10] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[11] Decreto 333 de 1992.

[12] Decreto 680 de 1992.

[13] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[14] Decreto 80 de 1997.

[15] Decreto 2330 de 1998.

[16] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

[17] Decreto 4975 de 2009.

[18] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

[19] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

[20] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[21] Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la

perturbación y a impedir la extensión de sus efectos."

[22] Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad "(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta".

[23] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escruería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[24] Constitución Política. Art. 215. "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes".

[25] Ley 137 de 1994. Art. 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

[26] Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. "La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente". En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

[27] Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[28] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[29] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[30] Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que "en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique".

- [31] Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.
- [32] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [33] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.
- [34] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades".
- [35] Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- [36] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.
- [37] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.
- [38] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.
- [39] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Ivan Humberto Escruce Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.
- [40] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[41] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[42] "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)".

[43] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discriminación".

[44] En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo "el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".

[45] Sentencia C-723 de 2015.

[46] "ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y **que prohíben su limitación en los estados de excepción**, prevalecen en el orden interno. // Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" –se destaca–.

[47] Ver resolución 01 del 10 de abril de 2020.

[48] Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights. 17 de abril de 2020.

[49] Disponible en <https://undocs.org/es/E/C.12/2020/1>.

[50] Sentencia T-380 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, artículo 1º del Decreto 753 de 1956.

[51] En el sentido anotado ha expresado esta Corporación: "[L]a educación tiene una doble connotación. En primer lugar, como derecho, la educación se constituye en la garantía que se inclina por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, ya que a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades físicas, morales, culturales, analíticas entre otras, y en segundo lugar, como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado que es inherente a su finalidad social. // De igual forma, en los artículos 70 y 71 entre otros, el constituyente del 91, dentro de los fines sociales del estado, estableció la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación. Además, instituyó en cabeza del Estado la obligación de promover y fomentar en todos los colombianos en igualdad de oportunidades el acceso a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de un sistema educativo permanente". Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-715 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[52] Artículos 334 y 366 de la Constitución Política.

[53] Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[54] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[55] *Ibíd.*

[56] La jurisprudencia constitucional lo ha caracterizado como un "derecho social prestacional, que conforme a lo ordenado por el artículo 44 y a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional, tiene el carácter de fundamental" Cfr. entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-552 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[57] Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo 26: "1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". // Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. // 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: // a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; // b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; // c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; // d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; // e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. // 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada

en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado". // Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 23: "1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad. // 2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él. // 3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible. // 4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo".

[58] Cfr. Sentencia T-680 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[59] En sentencia C-376 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[60] Sentencia C-552 de 2016 ya citada.

[61] Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité DESC –Observación General No. 13–. Disponible en la red en el sitio https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf. Consultado el 19 de junio de 2020.

[62] Ibíd. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-308 de 2011. Al respecto también consultar la sentencia T-428 de 2012.

[63] Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité DESC –Observación General No. 13–. Disponible en la red en el sitio https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf. Consultado el 19 de junio de 2020.

[64] Corte Constitucional. Sentencia T-592 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[65] Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité DESC –Observación General No. 13–. Disponible en la red en el sitio https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf.

Consultado el 19 de junio de 2020. Cfr., también sentencias T-129 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-273 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-428 de 2012. María Victoria Calle Correa y T-781 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[66] Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité DESC –Observación General No. 13–. Disponible en la red en el sitio https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf. Consultado el 19 de junio de 2020.

[67] Este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13). Relatoría de la ONU para el Derecho a la Educación y el Comité DESC –Observación General No. 13–. Disponible en la red en el sitio https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf. Consultado el 19 de junio de 2020.

[68] *Ibíd.*

[69] Sentencias T-129 de 2016 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-592 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[70] Corte Constitucional, Sentencia T-533 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[71] Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH): Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de agosto de 2018, serie C, núm. 359. En esta sentencia se reitera la postura fijada por la Corte en casos anteriores, entre los que se pueden mencionar: Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú, sentencia del 1º de julio de 2000 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas); caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú. Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, sentencia de 8 de febrero de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas); caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, sentencia de 8 marzo de 2018, así como la opinión consultiva OC-23/2017 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, en lo relativo a la denominada "justiciabilidad directa de los DESCAs y los alcances interpretativos del artículo 26 de la Convención".

Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Convención Americana, Convención o Pacto de San José).

[72] Resolución 01 de 10 de abril de 2020, disponible en red en el sitio <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>, consultado el 5 de junio de 2020.

[73] Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights. 17 de abril de 2020.

[74] Declaración conjunta de la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos de abril de 2020, disponible en la red en el sitio <https://www.unicef.org/media/68871/file/SPANISH-Framework-for-reopening-schools->

2020.pdf. Consultado el 3 de junio de 2020.

[75] Declaración conjunta de la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos de abril de 2020, disponible en la red en el sitio <https://www.unicef.org/media/68871/file/SPANISH-Framework-for-reopening-schools-2020.pdf>. Consultado el 3 de junio de 2020.

[76] Circulares 019 del 14 de marzo, 020 del 16 de marzo y 021 del 17 de marzo de 2020 y las Directiva 03 del 20 de marzo, 05 del 25 de marzo, 07 del 6 de abril, 09 del 7 de abril y 010 del 7 de abril de 2020,

[77] Así trajo a colación el MEN que, de acuerdo con el seguimiento que realizado en relación con "los establecimientos educativos, la adecuación a la modalidad de trabajo académico en casa se ha prestado mediante la combinación de herramientas de apoyo pedagógico que comprenden en promedio: (i) el 55,8% con apoyo de material impreso -guías, talleres, textos-, (ii) el 23,2% con apoyo de programas de radio y televisión y, (iii) el 21,1% con apoyo de plataformas digitales".

[78] Circulares 019 del 14 de marzo, 020 del 16 de marzo y 021 del 17 de marzo de 2020 y las Directiva 03 del 20 de marzo, 05 del 25 de marzo, 07 del 6 de abril, 09 del 7 de abril y 010 del 7 de abril de 2020,

[79] Así trajo a colación el MEN que, de acuerdo con el seguimiento que realizado en relación con "los establecimientos educativos, la adecuación a la modalidad de trabajo académico en casa se ha prestado mediante la combinación de herramientas de apoyo pedagógico que comprenden en promedio: (i) el 55,8% con apoyo de material impreso -guías, talleres, textos-, (ii) el 23,2% con apoyo de programas de radio y televisión y, (iii) el 21,1% con apoyo de plataformas digitales".

[80] Artículo 2.4.3.4.1. Calendario académico. "Atendiendo las condiciones económicas regionales, las tradiciones de las instituciones educativas y de acuerdo con los criterios establecidos en el presente Título, las entidades territoriales certificadas expedirán cada año y por una sola vez, el calendario académico para todos los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, que determine las fechas precisas de iniciación y finalización de las siguientes actividades: 1. Para docentes y directivos docentes: a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico con estudiantes, distribuido en dos períodos semestrales; b) Cinco (5) semanas de actividades de desarrollo institucional; y c) Siete (7) semanas de vacaciones. // 2. Para estudiantes: a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico, distribuido en dos períodos semestrales; b) Doce (12) semanas de receso estudiantil".

[81] Artículo 2, Decreto 1850 de 2002.

[82] Artículo 2.3.2.1.6. Causales de negación de la licencia de funcionamiento. Decreto 1075 de 2015.

[83] Disponible en https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-85869_archivo_pdf.pdf

[84] Disponible en https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-199751_archivo_pdf_directiva_calendario.pdf

[85] La jornada preescolar debe equivaler a 800 horas, la básica primaria a 1.000 horas y la

básica secundaria y media a 1.200 horas.

[86] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2011.

[87] *Ibíd.*

[88] UNESCO Consecuencias negativas del cierre de las escuelas, visible en la red en la página <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse/consecuencias>, consultada el 1º de junio de 2020.

[89] *Ibíd.*

[90] Corte Constitucional. Sentencia T-434 de 2018. Cfr. Intervención en esta sede del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre.

[91] *Ibíd.*

[92] *Ibíd.*

[93] UNESCO Consecuencias negativas del cierre de las escuelas, visible en la red en la página <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse/consecuencias>, consultada el 1º de junio de 2020.

[94] *Ibíd.*

[95] *Ibíd.*

[96] *Ibíd.*

[97] *Ibíd.*

[98] *Ibíd.*

[99] *Ibíd.*

[100] *Ibíd.*

[101] "ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. // Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. // Son deberes de la persona y del ciudadano: // 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; // 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...) // 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; (...) // 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz; // 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; // 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad".

[102] CEST Central European Summer Time.

[103] Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-225 del 29 de marzo de 2011, magistrado ponente Gabriel

Eduardo Mendoza Martelo, Expediente: RE-187.

[104] Estas orientaciones fueron: a. Circular 19 del 14 de marzo de 2020: Orientaciones con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus (COVID-19). b. Circular 20 del 16 de marzo de 2020: Medidas adicionales y complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus (COVID-19). c. Circular 21 del 17 de marzo de 2020: Orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica y trabajo académico en casa como medida para la prevención de la propagación del Coronavirus (COVID-19), así como para el manejo del personal docente, directivo docente y administrativos del sector educativo. d. Directiva 03 del 20 de marzo de 2020: Orientaciones para el manejo de la emergencia en establecimientos educativos privados en temas tales como, calendario académico, cobros periódicos, docentes y personal administrativo, e inspección y vigilancia. e. Directiva 05 del 25 de marzo de 2020: Orientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa. f. Directiva 09 del 7 de abril de 2020: Orientaciones para garantizar la continuidad de las jornadas de trabajo académico en casa entre el 20 de abril y el 31 de mayo de 2020, y el uso de los recursos de calidad matrícula y de calidad gratuidad. Directiva 010 del 7 de abril de 2020: Orientaciones adicionales a colegios privados a propósito de la prestación del servicio educativo durante la emergencia sanitaria por el COVID-19. h. Orientaciones generadas para la atención de los niños, niñas y adolescentes residentes durante el tiempo de trabajo académico en casa en ocasión de la emergencia sanitaria por el COVID19 atendidos en los establecimientos educativos oficiales que implementan la: estrategia de residencias escolares. i. Orientaciones para la aplicación de las horas extras que garanticen la continuidad del servicio educativo de los niños, niñas y adolescentes durante el tiempo de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional. j. Orientaciones para el plan de entrega de los 83.345 equipos de cómputo para las sedes educativas del país.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo