



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN**

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01072-00
Asunto: Control inmediato de legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, por la que se formulan «*[o]rientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa*».
Decisión: Auto avoca conocimiento

El Despacho procede a decidir si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, por la que se formulan «*[o]rientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa*».

ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que el brote de Coronavirus (denominado COVID-19) es una pandemia¹, por lo que instó a los estados a adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes con el fin de contener y mitigar el virus.

2. El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020**, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*» y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Entre otras medidas, el ministerio le ordenó «*a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo*»².

3. Por medio de la **Circular Conjunta No. 11 del 9 de marzo de 2020**, dirigida a los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de entidades territoriales certificadas, rectores o directores de instituciones educativas, los Ministros de

¹ Según la OMS es una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas.

² <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>



Educación Nacional y, de Salud y de Protección Social, emitieron «*RECOMENDACIONES PARA PREVENCIÓN, MANEJO Y CONTROL DE LA INFECCIÓN RESPIRATORIA AGUDA POR EL NUEVO CORONAVIRUS EN EL ENTORNO EDUCATIVO*»³.

En concreto, formularon recomendaciones para evitar el contagio de una infección respiratoria aguda –IRA- y acciones para la identificación de casos de COVID en el entorno educativo.

4. Mediante la **Circular No. 19 del 14 de marzo de 2020**, dirigida a los gobernadores, alcaldes, secretarios de educación de entidades territoriales certificadas de educación, rectores y directores rurales, la Ministra de Educación Nacional formuló «*[o]rientaciones con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus (COVID-19)*»⁴.

Con esta circular se complementaron y actualizaron las orientaciones para el sector educativo tendientes a prevenir, controlar, retrasar y reducir el impacto del COVID-19. Adicionalmente, se señalaron estrategias de apoyo al aprendizaje y se refirió a las actividades de planeación para la continuidad del servicio educativo.

5. La Ministra de Educación Nacional expidió la **Circular No. 20 del 16 de marzo de 2020**, por la que dispuso «*[m]edidas adicionales y complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus (COVID 19)*»⁵. Estas medidas consistieron en el ajuste al calendario académico de educación preescolar, básica y media y la reiteración de las recomendaciones para mitigar la propagación del COVID 19.

En esta circular se informó que «*[e]l Ministerio de Educación Nacional presentará orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica, al igual que recomendaciones para el trabajo académico en casa*».

6. La Ministra de Educación Nacional, teniendo en cuenta las inquietudes expuestas por los participantes en las videoconferencias realizadas entre el 16 y 17 de marzo del presente año, en las que se brindaron orientaciones sobre los siguientes temas: (i) trabajo pedagógico, (ii) manejo de la medida del sector educativo con la educación privada, (iii) recursos humanos del sector (planta docente, vacaciones e incapacidades), (iv) manejo de las medidas de emergencia en las residencias escolares, (v) manejo para la contratación contratada y (vi) manejo de la alimentación escolar y, con base en las «*nuevas disposiciones informadas por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre limitación de eventos masivos a 50 personas*», decidió ampliar las disposiciones definidas por ese ministerio, principalmente, en lo relacionado con el trabajo académico en casa y el manejo de la planta docente, directivo docente y administrativa.

Por esta razón, mediante la **Circular No. 21 del 17 de marzo de 2020**, dirigida a los gobernadores, alcaldes, secretarios de educación de entidades territoriales certificadas de educación, rectores y directores rurales, la Ministra de Educación Nacional emitió «*[o]rientaciones 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 administrativo del sector educación*»⁶.

³ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-394597_recurso_1.pdf

⁴ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-393910_recurso_1.pdf

⁵ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-394018_recurso_1.pdf

⁶ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-394115_recurso_1.pdf



7. Por medio del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del citado decreto⁷.

8. La Ministra de Educación Nacional expidió la **Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020**, que es del siguiente tenor literal⁸:

«DIRECTIVA No. 05

PARA: Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Educación de Entidades Territoriales Certificadas y no Certificadas en Educación, Ordenadores del Gasto de Fondos de Servicios Educativos y Consejos Directivos de Instituciones Educativas.

DE: Ministra de Educación Nacional

ASUNTO: 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.

FECHA: 25 de marzo de 2020

*En primer lugar quiero agradecer la disposición y actitud de apoyo que hemos encontrado en todos y cada uno de ustedes frente a la adopción de nuevas medidas que el Ministerio de Educación Nacional ha venido adelantando para contribuir en la contención de la expansión de la pandemia del Coronavirus (COVID-19) en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social – entidad responsable de liderar el seguimiento constante del comportamiento epidemiológico del COVID-19 – dirigidas al sector educativo. Con el fin de continuar con estas acciones se presentan a continuación medidas adicionales y complementarias a las previstas en la Circular Conjunta número 11 y en las Circulares **No. 19, 20 y No. 21** del Ministerio de Educación Nacional.*

*Adicionalmente las condiciones del momento actual exigieron la declaratoria de emergencia sanitaria decretada mediante **Resolución 385** del 12 de marzo de 2020 y condujeron a la medida de aislamiento social; y a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecida mediante el **Decreto 417** del 17 de marzo de 2020, que otorgó facultades para tomar las medidas presupuestales de contingencia según se requiera en cada sector para asegurar la protección y el bienestar de los ciudadanos.*

Dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante Decreto No. 470 del 24 de marzo de 2020, el Presidente de la República dicta medidas para brindar herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media.

*Con base en esto y lo establecido en la **Circular 020** del 16 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se ajustó el calendario académico del presente año definiendo dos semanas de desarrollo institucional a partir del 16 y hasta el 27 de marzo, durante las cuales los directivos docentes y docentes deben planear acciones pedagógicas de flexibilización del currículo y el plan de estudios atendiendo a las condiciones de la emergencia sanitaria. Así mismo, esta circular estableció que el Ministerio de Educación Nacional presentará orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica y recomendaciones para el trabajo académico en casa.*

En cumplimiento de lo anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de dar precisión sobre otros aspectos de competencia directa del sector, a continuación se brindan orientaciones importantes para la organización del servicio educativo durante este periodo de tiempo.

⁷<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

⁸ <https://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Directivas/394577:Directiva-No-05-25-de-marzo-de-2020>



1. Niñas, niños, adolescentes y jóvenes desarrollan trabajo académico en casa.

1.1. Orientaciones pedagógicas

El Ministerio de Educación Nacional propone estrategias que se enmarcan en los procesos de flexibilización curricular del plan de estudios que será posible adelantar con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa.

De acuerdo con el documento de orientaciones a directivos docentes y docentes para la prestación del servicio educativo en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19 que entrega el Ministerio de Educación Nacional a las Secretarías de Educación bajo el título: “Sector Educativo al Servicio de la Vida: Juntos para Existir, Convivir y Aprender. Orientaciones a directivos docentes y docentes para la prestación del servicio educativo en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19” (Anexo 1)⁹, es importante orientar a los directivos docentes y docentes para que diseñen actividades educativas que se caractericen por ser:

- *Flexibles, estratégicas, integradoras y contextualizadas.*
- *Reconocedoras de las características individuales de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes y de sus capacidades en términos de autonomía para poderlas realizar.*
- *Posibles de ser desarrolladas con tranquilidad y en los tiempos disponibles.*
- *Que promuevan el aprendizaje autónomo, colaborativo e incentive el desarrollo de proyectos pedagógicos.*
- *Conscientes de las dinámicas de las familias y consideradas con sus condiciones y capacidades para poder cumplir un papel de acompañantes en la realización de las mismas, de acuerdo con las características y momentos de desarrollo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes y sus circunstancias.*

Para el desarrollo del trabajo académico en casa, la familia y los cuidadores se convierten en los principales aliados y el hogar en un escenario donde se privilegia la protección, el cuidado y el desarrollo emocional de los niños y niñas.

A través de estas estrategias se propone inspirarles para fortalecer las interacciones con sus niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de manera que promuevan su desarrollo y experiencias de aprendizaje en casa, de acuerdo con las orientaciones de los establecimientos educativos, los cuales tendrán como principio orientador, que las actividades educativas estarán supeditadas y subordinadas a la dinámica de un hogar cuyas rutinas y cotidianidad se encuentran alteradas, en función de dar prelación a la asunción y mantenimiento de hábitos y prácticas que garanticen la vida y el bienestar de sus integrantes. Por lo anterior, tiene sentido focalizar estas experiencias en algunas de las áreas básicas y obligatorias: Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Humanidades; Matemáticas y Artes.

*Como apoyo para la creación de ambientes de aprendizaje no convencionales que puedan estar al servicio de las estrategias diseñadas por parte de los establecimientos educativos, el Ministerio de Educación Nacional creó la estrategia de apoyo al aprendizaje **Aprender Digital: Contenidos para todos**, la cual cuenta con más de 80.000 recursos educativos de diverso tipo para enriquecer la mediación pedagógica. Así mismo, la parrilla de programación de Señal Colombia está diseñada para responder a los retos de fortalecimiento de competencias básicas y contará con una hora diaria por tv y radio de “**profesor en casa**”, donde un maestro orientará diversos tipos de ejercicios pedagógicos para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, particularmente quienes no tienen acceso a internet o no tienen computador en casa.*

*En la plataforma **Aprender Digital: Contenidos para todos**, podrán encontrar guías para que los maestros puedan realizar su selección de contenidos, con un criterio pedagógico claro, así como infografías para orientarlos sobre el proceso de gestión de contenidos educativos digitales.*

Igualmente, se está trabajando por distintos canales con las Secretarías de Educación, para brindar herramientas e información de interés que les permita coordinar acciones con las instituciones educativas que hacen parte de la Secretaría de Educación y fortalecer así la promoción de las TIC para la innovación educativa y la transformación de las prácticas

⁹ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-394577_recurso_3.pdf



pedagógicas.

En alianza con Computadores para Educar, se está invitando a todos los secretarios de educación y a los rectores para que revisen los equipos disponibles en sus sedes educativas y contemplen la posibilidad de prestarlos a sus alumnos para estudiar en sus casas, para ello se diseñó un protocolo para el préstamo de éstos equipos.

Es clave continuar articulando esfuerzos con distintos actores y generar sinergias entre las familias, la comunidad educativa, la academia, el sector público, el sector productivo, la sociedad civil y otras entidades para disponer de ambientes de aprendizaje pertinentes para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

*Cabe anotar que **"Aprender Digital: Contenidos para Todos"** tiene una alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (MinTic) para apoyar por diversos medios la disponibilidad de contenidos y recursos. A través del Sistema de Medios Públicos (RTVC) se cuenta de manera exclusiva en la franja educativa de Señal Colombia con la estrategia "Contenidos educativos para todos", con la cual los docentes y estudiantes tienen la posibilidad de disfrutar de una programación especial para todas las edades con el objetivo de reforzar competencias básicas y socioemocionales, y la cual adicionalmente cuenta con guías pedagógicas que se pueden descargar en la plataforma de RTVC PLAY.*

Además, para radio, esta estrategia cuenta con la alianza de Radio Nacional de Colombia, donde se contará con una oferta de contenidos en vivo para todas las edades, orientados por docentes, que también serán publicados en RTVC PLAY, con guías pedagógicas. De igual manera, se entregará información permanente sobre los cuidados a seguir para la prevención del Coronavirus.

Todo esto sumado a lo ya dicho con relación a la disposición de textos, guías y talleres pedagógicos que cada institución educativa se encuentra preparando en esta semana de desarrollo institucional.

Para apoyar y favorecer la promoción de experiencias educativas que contribuyan al desarrollo y aprendizaje de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en medio de las circunstancias de aislamiento en el hogar, el Ministerio de Educación Nacional adelantará las gestiones correspondientes para que los directivos docentes y docentes de todas las establecimientos educativos, realicen acciones tendientes a garantizar que las familias reciban una dotación básica de recursos educativos, que complemente el conjunto de recursos pedagógicos elaborados durante los días de desarrollo institucional por los maestros y las maestras.

Para su definición, se recomienda tener en cuenta, entre otros criterios:

- *Edad y momentos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.*
- *El nivel educativo que están cursando.*
- *Las características, particularidades y condiciones de las familias.*
- *Las características de las viviendas y el área de ubicación.*
- *Normas de seguridad (no tóxicos, de fácil limpieza, con tamaños que protejan de atragantamiento o ahogamiento).*
- *Que favorezcan distintas posibilidades de uso.*
- *De varios tipos, estructurados y no estructurados, fungibles y no fungibles, en dispositivos que permitan crear y estimular el aprendizaje.*
- *Que incluyan elementos de uso propio del territorio, que acerquen a la valoración de su cultura.*
- *Que faciliten las interacciones entre pares y con los adultos*
- *Priorizar la compra local.*

Para su organización se debe tener presente:

- *La elaboración y entrega de orientaciones básicas para motivar el uso de los diferentes recursos entregados.*
- *El empaque para distribuirlos.*
- *Número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por familia buscando optimizar los recursos.*

Todos estos recursos dispuestos por el Ministerio de Educación Nacional, son recursos



que complementan los desarrollos adelantados por los establecimientos educativos y sus docentes.

• Familias con orientaciones para apoyar el trabajo en casa de nuestros Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes

A través de la presente directiva se expide la Guía “Sector Educativo al Servicio de la Vida: Juntos para Existir, Convivir y Aprender. Orientaciones a las familias para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19” (Anexo 2)¹⁰, la cual busca orientar y acompañar a padres, madres y cuidadores en el marco de la emergencia sanitaria, procurando la no suspensión del proceso educativo de niños, niñas y adolescentes, promoviendo formas de relación basadas en el amor, el respeto y el trabajo en equipo en los hogares, y fortaleciendo la relación familia y escuela y favoreciendo la continuidad de su proceso de aprendizaje.

1.2. Distribución de recursos a los Fondos de Servicios Educativos para la adquisición y distribución del material pedagógico y educativo para el trabajo académico en casa.

Con el objetivo de garantizar la oportuna disposición de los materiales pedagógicos y educativos para el trabajo en casa, necesarios para que los niños, niñas y adolescentes reinicien el trabajo académico programado para el 20 de abril, los establecimientos educativos deberán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones concepto calidad – gratuidad, asignados a través del Documento de Distribución No. SGP44-2020, adquirir materiales como los establecidos en el anexo 3¹¹, “Orientaciones para la adquisición y reproducción de recursos y material para apoyar la implementación de la educación y trabajo académico en casa durante la emergencia sanitaria por COVID -19.”, los cuales serán reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante la asignación y giro de recursos adicionales, que deberán ser ejecutados por los Fondos de Servicios Educativos. Es importante que los rectores, en el marco de las modificaciones presupuestales necesarias para garantizar la disponibilidad de los recursos, convoquen por el medio más expedito posible (medios virtuales por ejemplo), al consejo directivo para autorizar los ajustes que fueren necesarios en su presupuesto.

Para lo anterior, los rectores deben tener en cuenta que de acuerdo al régimen especial, los ordenadores del gasto de los Fondos de Servicios Educativos pueden adelantar procesos de contratación de manera ágil hasta los 20 smmlv, de conformidad al manual de contratación propio de cada Fondo; en caso tal que los procesos de contratación superen los 20 smmlv, les aplicará lo establecido en la Ley 80 de 1993 y en consecuencia temporalmente las excepciones definidas en el Decreto 440 de 2020, durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, decretada por el Presidente de la República, lo cual garantiza la agilidad en los procesos de contratación requeridos para dar cumplimiento a la presente directiva.

En relación con el monto que se distribuirá y girará por establecimiento educativo, para la adquisición de los materiales por niño, niña o adolescente conforme a la matrícula, nivel y zona, este monto se presenta en el Anexo 4¹², “Recursos para compra de material pedagógico” de la presente directiva.

En relación con la movilidad del personal para el desarrollo de las actividades necesarias que garanticen los procesos contractuales, se aclara que los docentes, directivos docentes y personal necesario para dicha labor se encuentran dentro de las excepciones establecidas en el Decreto 457 de 2020, conforme a lo explicado en el numeral 3 de la presente directiva.

2. El Programa de Alimentación Escolar, en vigencia de las medidas adoptadas durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, extiende su ejecución para que de manera excepcional brinde a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el sector oficial un complemento alimentario para su consumo en casa.

El Programa de Alimentación Escolar requiere ejecutarse en casa durante el periodo que se determine, conforme avance la emergencia sanitaria, y se constituye en una estrategia

¹⁰ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-394577_recurso_4.pdf

¹¹ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-394577_recurso_5.pdf

¹² <https://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Directivas/394577:Directiva-No-05-25-de-marzo-de-2020>



estatal para promover el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, y sobre todo disminuir el ausentismo y la deserción escolar una vez podamos regresar a clases en los establecimientos educativos.

En este marco, las Entidades Territoriales podrán ejecutar el programa de alimentación escolar durante el periodo de la emergencia haciendo uso de los contratos vigentes, ajustándolos o adelantando nuevos contratos, de conformidad con lo establecido en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020. En todo caso se trata de suministrar el complemento alimentario para consumo o preparación en casa, como medida de aporte al bienestar durante la emergencia, ya sea en semanas de actividad académica o de receso estudiantil.

Para lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – expidió la Resolución 0006 del 25 de marzo de 2020, la cual contempla modalidades transitorias para ejecutar el programa en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así:

1. Ración Industrializada: Se define como el complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas, esta última de manera opcional para incorporar por la ETC.

Se debe entregar en forma individual y en el empaque primario que garantice el cumplimiento del gramaje establecido en la minuta patrón definida por el MEN y las demás condiciones y características exigidas, así como la normatividad de empaque y rotulado vigente.

2. Ración para Preparar en casa: Se define como una canasta básica de alimentos equivalentes a un tiempo de comida al día por un mes; en este se incluyen alimentos de los grupos de cereales y harinas fortificadas, leche y productos lácteos, alimento proteico, grasas y azúcares, para que se lleve a cabo la preparación y consumo en el hogar.

3. Bono Alimentario: Consiste en un documento o tarjeta con un valor de \$50.000 para el mes que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial.

En el caso de atención a población indígena las Entidades Territoriales deberán considerar los acuerdos preestablecidos con las comunidades y hacer ajustes únicamente con el interés de aportar al aislamiento requerido para afrontar la emergencia.

Con el objetivo de garantizar la financiación del programa de alimentación escolar durante el periodo de la emergencia, se asignará un monto adicional a las entidades territoriales que cofinancien dicho período, con partidas que cubran en promedio un 60% del monto de los complementos en cualquiera de las 3 modalidades, según tabla de cofinanciación presentada en la mencionada resolución.

Este trabajo articulado con las Secretarías de Educación, los Docentes y Directivos Docentes, la Unidad de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, se debe adelantar en articulación con los organismos de control, de tal forma que en conjunto el sector educativo continúe contribuyendo en la garantía del derecho a la educación, en armonía con el derecho a la salud y a la vida, de la comunidad educativa.

3. Movilidad

El Ministerio de Educación Nacional es consciente del enorme reto que para el sector educativo representa la emergencia sanitaria que vive el país, y del profundo compromiso desplegado por todos los actores para enfrentar esta situación. Por lo anterior, en virtud de las orientaciones contenidas en este documento, en el marco del Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, es muy importante seguir apelando a su solidaridad y al compromiso demostrado durante estas semanas.

Por lo anterior y en cumplimiento estricto de los protocolos de seguridad sanitaria, los invitamos a apoyar las estrategias mencionadas, en aplicación de lo dispuesto en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que establece medidas para garantizar que, ante las circunstancias de limitación a la libre circulación de personas, se exceptúen aquellas actividades dirigidas a la adquisición y distribución alimentos y bienes de primera necesidad en virtud de programas sociales del Estado, de forma que se favorezca la continuidad en



el proceso de desarrollo y aprendizaje en casa, siempre bajo la premisa de preservar la salud y evitar la propagación del COVID-19.

En virtud de lo anterior, se aclara que conforme a lo señalado por el artículo 3 del mencionado decreto, las estipulaciones pertinentes para adelantar las actividades planteadas mediante la presente directiva, son las siguientes:

“(...) 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.

10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (1) insumos para producir bienes de primera necesidad; (2) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (3) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresa que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población – en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

32. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales – BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección.*

33. *El desplazamiento estrictamente necesario de personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.” (Subraya original).*

4. Prioridad en la prestación del servicio para población en edad escolar

Los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP Educación- deben ser priorizados para garantizar la atención y la prestación del servicio educativo de la población en edad escolar, por lo que las Entidades Territoriales deben tener en cuenta las siguientes orientaciones:

o No se podrá adelantar contratación de la prestación del servicio educativo para adultos durante la presente vigencia; los contratos que ya se hubieran suscrito por parte de la Entidad Territorial y que cumplan con lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional en la comunicación suscrita por la Oficina Asesora de Planeación y la Subdirección de Monitoreo y Control emitida el 3 de enero de 2020 respecto a la obligación de remitir la población focalizada para la respectiva autorización, darán prioridad para la culminación de los ciclos que cada persona haya iniciado, garantizando la culminación del respectivo ciclo, y se suspenderá el ingreso para el siguiente ciclo hasta la vigencia 2021.

o En el mismo sentido, sucede con los procesos de formación para adultos que son atendidos con horas extras; es decir, las personas que ya iniciaron su proceso de formación y están debidamente matriculados, se garantizará la culminación del ciclo en curso, y se



suspenderá el ingreso para el siguiente ciclo hasta la vigencia 2021. En este sentido, las ETC solo deberán reconocer las horas extras estrictamente necesarias para garantizar esta medida.

5. Plazos para reportar informes

5.1. En relación con el proceso de gestión de la cobertura educativa de las Entidades Territoriales Certificadas

El Ministerio de Educación Nacional realiza seguimiento a la ejecución y entrega por parte de las entidades territoriales, de los productos establecidos en la Resolución 7797 de 2015 "Por medio de la cual se establece el proceso de gestión de la cobertura educativa en las entidades territoriales certificadas". Sin embargo, ninguno de esos productos debe registrarse – y por tanto entregarse al Ministerio - en el Sistema de Información de Matrículas SIMAT antes del mes de junio de 2020, razón por la cual, a pesar de la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento preventivo en el país, el cronograma de la mencionada resolución no amerita ser modificado.

Por su parte, las fechas establecidas para la caracterización de los estudiantes a través del Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar SIMPADE, son:

- **Formulario 1 - Estado alumno matriculado:** Se debe realizar a medida que los alumnos ingresan al sistema educativo. Mediante archivos en excel pueden realizarse cargues masivos.
- **Formulario 2:** Se debe realizar entre los meses de mayo a noviembre, solo si existen posibles desertores.
- **Formularios 3 y 4 - Establecimientos y Sedes:** El MEN migró la información de años anteriores al 2020, con el objetivo de no repetir esta actividad, en consecuencia, solo debe realizarse para los casos que correspondan a actualizaciones.

Así mismo, el Ministerio implementó la posibilidad de cargar esta información mediante archivos excel con el fin de dar solución a aquellas instituciones que no cuentan con energía eléctrica de manera permanente; adicionalmente, a raíz de la situación generada por la pandemia del COVID-19, esta información puede registrarse desde las casas evitando el desplazamiento y contacto físico entre personas.

Finalmente, con el objetivo de atender la coyuntura social actual, y garantizar la prestación del servicio educativo a los niños, niñas y jóvenes que son atendidos bajo la modalidad de contratación del servicio, se extiende la fecha para el reporte de los contratos en el Formulario Único de Contratación -FUC- hasta el 30 de abril. Así mismo, la fecha en la que se debe contar con la caracterización de la población será el 15 de mayo de 2020.

5.2. En relación con el reporte de información del PAE

En cuanto a los reportes de información relacionados con el **PAE**, es necesario aclarar que de acuerdo con la Resolución 29452 del 2017 se establece en el numeral 3.3 Entidades Territoriales Certificadas, literal R "Registrar en el Simat y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, la estrategia de Alimentación escolar con el número de cupos y las instituciones priorizadas, de acuerdo con el criterio de priorización establecidos en esta Resolución".

En ese sentido, es necesario resaltar que las Secretarías de Educación no tienen restricción de fecha final para ingresar la información relacionada con la PAE en el SIMAT, ya que es un tema continuo que se da durante el calendario escolar; sin embargo, es fundamental que dicha labor se realice durante los primeros cinco meses del año, dado que nos permite conocer qué población está siendo beneficiada y de esta manera poder realizar el respectivo seguimiento y acompañamiento a las labores diarias que tiene el programa, y de presentarse alguna dificultad y/o ajuste, poder trabajar de manera articulada con las Entidades Territoriales Certificadas para emprender las acciones necesarias buscando garantizar este servicio.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional»



9. En virtud del reparto realizado el 13 de abril de 2020¹³, le correspondió a este Despacho tramitar el control inmediato de legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020.
10. El expediente ingresó al Despacho el 14 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es función de la Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno «[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».

El inciso cuarto del artículo 107 del mismo ordenamiento prevé la existencia de salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad¹⁴.

Y el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, dispone que la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a uno de los magistrados de la Corporación, razón por la cual, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento del presente asunto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia», dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Por su parte, el artículo 136 del CPACA alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos

¹³ El artículo 23 del Reglamento Interno del Consejo de Estado (Acuerdo 080 de 2019), dispone: «**Control inmediato de legalidad.** Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo».

¹⁴ En Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1º de abril de 2020, se asignó la competencia de estos asuntos a las salas especiales de decisión.



administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

Conforme a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción¹⁵.

CASO CONCRETO

En el *sub examine*, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, proferida por la Ministra de Educación Nacional, por la que se formulan «[o]rientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa». Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del acto se hizo referencia a: (i) la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19, (ii) la Circular Conjunta No. 11 del 9 de marzo de 2020, por la que los Ministros de Educación Nacional y de Salud y de Protección Social emitieron recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo y (iii) las Circulares Nros. 19 y 20 proferidas por la Ministra de Educación Nacional el 14 y 16 de marzo de 2020, respectivamente, por las que se formularon orientaciones con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus (COVID-19) y medidas adicionales y complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus (COVID 19), respectivamente, todos ellos, proferidos con anterioridad al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el que el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

También se citó la Circular No. 21 del 17 de marzo de 2020, por la que la Ministra de Educación Nacional emitió 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 administrativo del sector educación.

Lo anterior, permite evidenciar que algunas de las «orientaciones» impartidas en la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, tuvieron como sustento normas que no corresponden al desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco del

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).



Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

No obstante, en los antecedentes y en determinados acápite contenidos en la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, se observa que se hizo referencia a los **Decretos 417 del 17 de marzo de 2020**, «*[p]or el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*», **440 del 20 de marzo de 2020** «*[p]or el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*», **457 del 22 de marzo de 2020**, «*[p]or el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*» y **470 del 24 de marzo de 2020**, «*[p]or el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», razón por la cual, se concluye que en la citada directiva se impartieron «*orientaciones*» en desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, respecto a las cuales, esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad.

Así las cosas, se concluye que en este caso se cumplen las condiciones para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, en tanto contiene medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad, se atenderá el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- AVÓCASE el conocimiento de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, por la que se formulan «*[o]rientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa*», con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, del Ministerio de Educación Nacional, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO.- ORDÉNASE al representante legal, o a quien haga sus veces del Ministerio de Educación Nacional, que dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, remita los antecedentes administrativos de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, y aporte las demás pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.



CUARTO.- ORDÉNASE a la Ministra de Educación Nacional que informe en la página web de la entidad, sobre la existencia del trámite de control de legalidad que se adelanta en relación con la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, con el fin de que quien quiera intervenir pueda hacerlo en los términos previstos en los artículos 185 y 186 del CPACA.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

SEXTO.- ORDÉNASE a la Secretaría General del Consejo de Estado que disponga la fijación de un aviso que dé cuenta de la existencia de este proceso, por el término de 10 días, y a través de los diferentes medios virtuales que estén a su disposición, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional. De igual manera, se publicará el aviso en el sitio web de Consejo de Estado (numeral 2 del artículo 185 y artículo 186 del CPACA).

SÉPTIMO.- Expirado el término de la publicación del aviso, **NOTIFÍCASE** esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rinda concepto, como lo dispone el numeral 5° del artículo 185 del CPACA.

OCTAVO.- INVÍTASE a las Universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia, Sergio Arboleda y, demás entes universitarios del país, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten por escrito su concepto sobre la legalidad de la Directiva No. 05 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional.

NOVENO.- Los escritos remitidos con destino al presente trámite judicial se recibirán en la siguiente dirección electrónica:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

DÉCIMO.- ORDÉNASE a la Secretaría General de esta Corporación, que una vez se surtan las órdenes de esta providencia, el expediente regrese al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

(Original firmado)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada