

T-174-98

Sentencia T-174/98

EJECUCION DEL PRESUPUESTO-Improcedencia general de tutela/EJECUCION DEL PRESUPUESTO-Examen minucioso de cada situación

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para buscar que las autoridades cumplan con obligaciones presupuestales o ejecuten determinadas partidas, teniendo en cuenta que muchas veces las apropiaciones y las inversiones requieren una precisa evaluación de prioridades y de toma de decisiones en una determinada vigencia fiscal, por parte de las autoridades, nacionales, departamentales, municipales, distritales, etc. Sin embargo, también se ha dicho que “la acción de tutela es procedente frente a una omisión de las autoridades públicas”, cuando se “vulnera un derecho fundamental, como cuando habiendo adquirido un compromiso de nómina, cuyo necesario cumplimiento es sabido por la Administración, y contando con la disponibilidad presupuestal, no paga a sus trabajadores lesionando en esta forma sus derechos fundamentales.” Al respecto la Corte ha precisado, que “sí cabe la tutela para lograr el efectivo respeto a los derechos fundamentales cuando la causa de la violación o amenaza sea la omisión de una autoridad pública, cuando, a sabiendas de la necesidad de cumplir los compromisos, de nómina -que corresponden a costos fijos, predeterminados, inaplazables y prioritarios-, gozando de recursos y teniendo disponibilidad de tesorería, la administración no paga y con ello lesiona tales derechos.” Sin embargo, si los prerrequisitos no son claros en un contexto de revisión específico, mal podría el juez de tutela proceder a ordenar apropiaciones o modificaciones presupuestales a las autoridades competentes, aduciendo la necesidad de protección de derechos fundamentales. El juicioso examen de cada situación por parte del juez de instancia, será definitivo para verificar si es procedente o no ordenar tal cumplimiento, cuando de cuenta debidamente con esa opción, dentro de un contexto presupuestal definido.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Omisión de autoridad de cumplir con sus obligaciones

La función administrativa está al servicio de los fines esenciales del Estado, con el objetivo de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y del interés general, para servir y promover la prosperidad general, y se desarrolla con

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por ello cuando la autoridad omita el cumplimiento de sus obligaciones en detrimento de derechos fundamentales, contando con los medios, es procedente la acción de tutela.

DERECHO A LA IGUALDAD-Justificación de de trato diferente

LIBERTADES DE ENSEÑANZA, APRENDIZAJE, INVESTIGACION Y CATEDRA-Alcance

Estos derechos buscan garantizar a sus titulares, -comunidad, instituciones de enseñanza, docentes e investigadores y estudiantes- la difusión de la cultura y el acceso a ella, siempre que quienes imparten la educación cumplan con títulos de idoneidad o, quienes acceden a ella reúnan determinadas condiciones para ello. Tales derechos encuentran su fundamento en el reconocimiento y garantía de la dignidad humana de las personas, en el derecho a la educación y en el derecho al libre desarrollo de su personalidad.

PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Protección especial a raizales

El artículo 7° de la Carta, reconoce y consagra el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, teniendo en cuenta que es considerada como parte importante de la riqueza del país. Por tal razón, la cultura de las personas raizales de las Islas de Providencia, al ser diferente por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado. Por consiguiente, el Estado Colombiano debe propender por la conservación de los aspectos propios de la cultura raizal y lograr con ello la conservación del patrimonio cultural nativo, que también forma parte del patrimonio de toda la Nación.

Referencia: Expediente T-149138

Acción de tutela instaurada por Roylie Eduardo Jay Hawkins contra el Consejo y Alcaldía Municipal de Providencia, Isla.

Temas: Libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998)

La Sala Séptima de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, y Alejandro Martínez Caballero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN EL NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela instaurada por el menor Roylie Eduardo Jay Hawkins contra el Consejo y Alcaldía Municipal de Providencia, Isla.

I. HECHOS

El joven Roylie Eduardo Jay Hawkins, en calidad de estudiante del Colegio Junin de Providencia, Isla, presentó acción de tutela en contra del Concejo y del Alcalde Municipal de esa zona, por considerar que el incumplimiento de tales autoridades a un convenio celebrado con el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS) que permite la reparación y adecuación de la planta física del Colegio Junin en el que estudia, lesiona su “derecho fundamental establecido en el artículo 27 y correlacionado con los artículos 45 y 13 de la Constitución Nacional”, relativos a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, a los derechos de los adolescentes y a la igualdad.

En efecto, tal como lo relata el accionante, el Municipio presentó un proyecto al FIS, con el fin de obtener recursos para la reparación de la planta física del centro educativo mencionado, teniendo en cuenta que presentaba un grave deterioro por falta de mantenimiento y requería la reorganización de las zonas deportivas y la reparación de la biblioteca. Una vez aprobado el proyecto por el Fondo, se suscribió un Convenio entre la

administración municipal y el FIS, tendiente a propiciar los recursos, para proceder a la reparación del mencionado plantel, que es el único con educación secundaria en la zona.

Para cumplir con el convenio el FIS giró al municipio los recursos que le correspondía entregar, pero “en razón a la negligencia y omisión por parte del Concejo Municipal de dar aplicación de manera objetiva a la factibilidad y destinación de los recursos para el desarrollo de este convenio”, no solo no aprobó el proyecto respectivo, “ni ordenó la adición de los recursos del convenio”, sino que procedió al archivo del mismo.

Considera el actor, que con esta situación “se corre el riesgo de que estos recursos procedentes de la Nación se pierdan y se deje de lado el beneficio social que ello comporta.” Además, estima que se perjudican cerca de 473 jóvenes de manera directa y 150, indirectamente. Aduce, “que de nada sirve tener derechos si no se tiene posibilidades”, y que en su caso la posibilidad de hacer realidad esos derechos está en el convenio FIS, pues solo si el proyecto se hace realidad, si puede asistir a la Biblioteca a informarse y documentarse, si existe el lugar para desarrollar la investigación, practicar deporte y realizar los demás derechos alegados, podrá realmente desarrollarse y acceder al conocimiento.

En su condición de persona perteneciente a la cultura raizal de Providencia, considera que en virtud del artículo 32 de la C.P. el Estado “reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con las necesidades y aspiraciones etno-culturales”, por consiguiente, solicita que se le respete el derecho de “tener la oportunidad de gozar de espacios adecuados para mi desarrollo integral, y se me proteja no solo como joven sino como persona que dadas mis condiciones económicas de estudiante me colocan en circunstancias de debilidad manifiesta para poder desarrollar a plenitud los elementos integrales del artículo 27 de la Constitución Nacional”.

Por consiguiente, solicita que se ordene al Alcalde Municipal y al Concejo, con fundamento en la sentencia T-007 de 1995 de la Corte Constitucional, que se realice una sesión extraordinaria con el fin de “adicionar los recursos provenientes para el Convenio”; que se ordene a las autoridades efectuar los trámites necesarios para darle viabilidad al mismo y que se protejan sus derechos constitucionales anteriormente mencionados.

DECISIONES JUDICIALES

## A. Primera Instancia

El Juzgado Laboral del Circuito de San Andrés, Islas, conoció en primera instancia de la acción de tutela de la referencia.

En opinión del A-quo, la omisión de la autoridad municipal en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas sí lesionó los derechos fundamentales invocados en la tutela, debido a la “ crítica situación del Colegio Junin, (...) porque de otro modo, es muy probable que la situación desemboque en una amenaza a la propia integridad de la comunidad estudiantil de Providencia”.

Estima el juzgador de instancia que en lo que respecta al Alcalde, la ley 136 de 1994 en su artículo 91 “lo faculta para celebrar convenios municipales acordes con el Plan de Desarrollo Económico y Social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables”. Por consiguiente no son de recibo las consideraciones del Concejo respecto a que no se puede cumplir el acuerdo para reparar el Colegio Junin, porque el Alcalde no estaba facultado para celebrarlo, mas aún cuando el Tribunal Contencioso de Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en sentencia del veintiuno (21) de marzo de 1996, que buscaba precisar la competencia de Alcaldía y Concejo sostuvo que:

“Luego a la Sala no le cabe duda alguna de que el Alcalde ha de contar con la autorización del Consejo para celebrar convenios municipales, en los casos en que la respectiva reglamentación, lo señale, pues es su deber cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos del Concejo.

De manera que si el Consejo no ha dictado la reglamentación correspondiente, señalando los casos en los que el Alcalde requiere autorización previa de la Corporación, el Jefe de la Administración municipal puede celebrar contratos y convenios municipales ciñéndose al Plan de Desarrollo Económico y Social, al presupuesto y al estatuto contractual, sin ninguna otra limitación.”

Por consiguiente se consideró que las autoridades municipales debían buscar el acuerdo y conciliación de sus intereses para no lesionar con tales conflictos y desavenencias administrativas, los derechos de los particulares, y en ese orden de ideas, si bien no se le ordenó un cumplimiento concreto a la administración, si se concedió la tutela a los derechos

invocados por el actor y se ordenó al Concejo y al Alcalde, iniciar las gestiones necesarias, para que antes de vencerse el término del Convenio, se pueda iniciar la ejecución del mismo.

Sin impugnación por ninguna de las partes, se remitió el expediente a esta Corporación, para su eventual revisión.

## CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente, para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991.

Del Problema Jurídico

En opinión del accionante, el incumplimiento por parte del Concejo Municipal de Providencia al convenio suscrito entre el Alcalde Municipal de la misma zona y el FIS para reparar el Colegio Junín, puso en peligro o vulneró sus derechos fundamentales a la libertad de enseñanza, aprendizaje y cátedra, al deber de protección de los adolescentes y el derecho a la igualdad.

La Corte procederá a definir si es conducente o no dicha afirmación.

Del caso concreto

### 1. Improcedencia de la Acción de tutela

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha señalado que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para buscar que las autoridades cumplan con obligaciones presupuestales o ejecuten determinadas partidas, teniendo en cuenta que muchas veces las apropiaciones y las inversiones requieren una precisa evaluación de prioridades y de toma de decisiones en una determinada vigencia fiscal, por parte de las autoridades, nacionales, departamentales, municipales, distritales, etc.

Sin embargo, también se ha dicho que "... la acción de tutela es procedente frente a una omisión de las autoridades públicas", cuando se " vulnera un derecho fundamental, como

cuando habiendo adquirido un compromiso de nómina, cuyo necesario cumplimiento es sabido por la Administración, y contando con la disponibilidad presupuestal, no paga a sus trabajadores lesionando en esta forma sus derechos fundamentales.” (Cfr. Sentencia T-613 de 1995)

Al respecto la Corte ha precisado, - en la sentencia T-063 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo - que “ sí cabe la tutela para lograr el efectivo respeto a los derechos fundamentales cuando la causa de la violación o amenaza sea la omisión de una autoridad pública (artículo 86 C.P.), cuando, a sabiendas de la necesidad de cumplir los compromisos, de nómina - que corresponden a costos fijos, predeterminados, inaplazables y prioritarios-, gozando de recursos y teniendo disponibilidad de tesorería, la administración no paga y con ello lesiona tales derechos.”

Debe precisarse, entonces, que la función administrativa está al servicio de los fines esenciales del Estado, con el objetivo de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y del interés general, para servir y promover la prosperidad general, y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por ello cuando la autoridad omite el cumplimiento de sus obligaciones en detrimento de derechos fundamentales, contando con los medios, es procedente la acción de tutela, tal y como se deriva de lo dicho con anterioridad.

Sin embargo, si tales prerequisites no son claros en un contexto de revisión específico, mal podría el juez de tutela proceder a ordenar apropiaciones o modificaciones presupuestales a las autoridades competentes, aduciendo la necesidad de protección de derechos fundamentales, por las razones antes expuestas. El juicioso examen de cada situación por parte del juez de instancia, será definitivo para verificar si es procedente o no ordenar tal cumplimiento, cuando de cuenta debidamente con esa opción, dentro de un contexto presupuestal definido.

Por consiguiente, estima esta Corporación, que en el caso que nos ocupa no era procedente por el juez de instancia dar la orden de adelantar todas las gestiones necesarias para asegurar el cumplimiento del Convenio antes de que se venciera el término del mismo, por las razones arriba enunciadas.

Esto sin embargo no obsta para recordarle a las autoridades municipales, que si bien presiden órganos con funciones constitucionales separadas, deben necesariamente colaborar armónicamente entre si para dar cumplimiento a la Constitución, a la Ley y a los fines del Estado, como fundamento de la razón propia de su oficio.

Del derecho fundamental a la igualdad.

El artículo 13 de la Constitución Política garantiza la igualdad de las personas ante la ley y prohíbe la discriminación por razones de índole personal, cultural o social, entre los asociados.

Sin embargo, el concepto de igualdad no debe ser entendido como una total nivelación de las situaciones, condiciones o individuos destinatarios de la ley, sino como una noción que se construye a partir de la diferenciación de tales condiciones en el sentido de garantizar la igualdad, entre iguales.

Al respecto, la Corte ha señalado en la sentencia T-187 de 1993, que:

“ El artículo 13 de la Carta no prescribe siempre un trato igual para todas las personas. Ello implica lógicamente, que sólo cabe un trato desigual cuando se aplique en supuestos de hecho también desiguales.(...) ”

La primera condición para que un trato desigual sea sustituto de una diferenciación admisible, y no una discriminación constitucionalmente vetada, es la desigualdad de los supuestos de hecho. En efecto, lo que justifica constitucionalmente la diferencia de trato, y evita que se considere discriminación la existencia de situaciones de hecho que, por ser diferentes, admiten o requieren un trato también diferente, pues no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes. Dicho en otros términos: el principio de igualdad sólo se viola cuando se trata desigualmente a los iguales. De ahí que lo constitucionalmente vetado sea el trato desigual ante situaciones idénticas.

La segunda condición es la finalidad que ha de reunir el requisito de la razonabilidad, es decir, que no colisione con el sistema de valores constitucionalmente consagrado.

El principio de igualdad consagrado en la Constitución no es ni un parámetro formal del valor de toda persona ante el derecho, ni un postulado que pretenda instaurar el igualitarismo,

sino una fórmula de compromiso para garantizar a todos la igualdad de oportunidades.”

Por consiguiente, para considerar una violación del derecho a la igualdad, deberá procederse en cada caso a la determinación de los eventos que particularmente, pueden dar ocasión a dicha violación, en la situación específica.

En lo que respecta a los derechos fundamentales que se aducen como vulnerados, esta Corte considera que en el caso objeto de revisión, no se configura dicha violación, teniendo en cuenta que no se ha producido discriminación alguna en contra del actor, ni se le ha puesto en una situación desequilibrada frente a otros estudiantes o planteles, que permita determinar alguna vulneración a ese derecho. No encuentra la Corte entonces, nexo causal alguno, entre la omisión de la autoridad alegada en la solicitud y el derecho a la igualdad del accionante.

De la libertad de enseñanza y aprendizaje.

Estos derechos buscan garantizar a sus titulares, – comunidad, instituciones de enseñanza, docentes e investigadores y estudiantes – la difusión de la cultura y el acceso a ella, siempre que quienes imparten la educación cumplan con títulos de idoneidad o, quienes acceden a ella reúnan determinadas condiciones para ello.

Tales derechos encuentran su fundamento en el reconocimiento y garantía de la dignidad humana de las personas, en el derecho a la educación y en el derecho al libre desarrollo de su personalidad.

En el caso que nos ocupa, tampoco se ha impedido la realización de las actividades propias del Colegio, ni se ha omitido prestar el servicio de enseñanza y el acceso a la educación de los educandos.

De la protección cultural de los raizales

El artículo 7° de la Carta, reconoce y consagra el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, teniendo en cuenta que es considerada como parte importante de la riqueza del país.

Por tal razón, la cultura de las personas raizales de las Islas de Providencia, al ser diferente

por sus características de tipo lingüístico, de religión y de costumbres, al resto de la Nación, ostenta una especial condición que nos permite incluirla dentro de la concepción de diversidad étnica y cultural, situación que la hace acreedora de la especial protección del Estado.

Por consiguiente, el Estado Colombiano debe propender por la conservación de los aspectos propios de la cultura raizal y lograr con ello la conservación del patrimonio cultural nativo, que también forma parte del patrimonio de toda la Nación.

En el caso objeto de revisión, tampoco se estima configurada la violación de los derechos de las comunidades raizales, porque la no autorización del convenio por parte del Concejo no pone en peligro ni cuestiona el valor constitucional que tienen estas comunidades ante la administración, ni obedece a una desprotección o discriminación; solo se fundamenta en razones relativas a la administración del presupuesto municipal.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

#### RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo de primera instancia, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión. En consecuencia NEGAR la acción de tutela de la referencia.

Segundo: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General