

Sentencia No. T-185/93

PARTIDA PRESUPUESTAL-Ejecución

Tanto en el orden nacional como en los departamentos, distritos y municipios, la inclusión de una partida presupuestal con un fin específico no constituye una orden impartida por el organismo colegiado a la administración para que ésta lleve a cabo de modo inmediato la obra o proyecto correspondiente, pues el Presupuesto es fundamentalmente un programa dentro del cual, en el período fiscal respectivo, ha de cumplirse por el gobierno la tarea que le es propia, invirtiendo los dineros públicos en la atención de necesidades colectivas, mediante la ejecución de las partidas asignadas sin exceder los límites fijados en aquél. Establecido el Presupuesto por el organismo competente -en este caso el Concejo Municipal-, corresponde su ejecución al gobierno de la respectiva entidad territorial. Este, siempre y cuando lo haga dentro del período fiscal, goza de plenas atribuciones para definir el orden en que habrá de efectuarse el gasto público teniendo en cuenta las metas y prioridades de la administración.

ACCION DE TUTELA-Gestión Administrativa/EJECUCION DEL PRESUPUESTO

La acción de tutela, entendida como procedimiento preferente y sumario que, en el caso de prosperar, implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento viene a ser improcedente cuando se trata de obtener que se lleve a cabo determinada obra pública por el solo hecho de estar prevista en el Presupuesto una partida que la autoriza. Aceptar que el juez de tutela -sin tener certeza sobre la existencia y disponibilidad actuales del recurso- pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rubro presupuestal en un término tan perentorio, llevaría a un co-gobierno de la rama judicial en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del Presupuesto, en cuanto ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales. Lo expuesto no se opone a que el juez, en casos excepcionales y graves, habiendo apreciado en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental por la falta de determinada inversión y ante comprobada negligencia administrativa, imparta instrucciones a la competente dependencia oficial para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la

programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-8600

Acción de tutela instaurada por VICTOR MANUEL MIRANDA contra Secretario de Obras Públicas Municipales de Cúcuta.

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

## I. INFORMACION PRELIMINAR

En primera instancia, el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Cúcuta, mediante providencia del veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), accedió a la protección solicitada por considerar que la actitud omisiva de la administración municipal vulneraba los derechos fundamentales de los niños de la escuela en abierta transgresión a lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución. En consecuencia, ordenó a los secretarios de Hacienda y Obras Públicas reanudar la construcción de la Unidad Sanitaria del centro educativo en mención dentro del término de cuarenta y ocho horas.

Impugnado el fallo, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta decidió revocar la providencia de primer grado, pues consideró que la construcción de la batería sanitaria “depende de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, como lo es el Presupuesto Municipal, y sobre esta clase de situaciones la acción de

tutela no tiene operancia al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

Esta Corte es competente para revisar las mencionadas sentencias de conformidad con las disposiciones contempladas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

### Improcedencia de la acción de tutela respecto de la ejecución presupuestal

En el asunto sometido a revisión, que fue decidido en primera instancia a favor del peticionario, ordenando que se iniciara la construcción de la batería sanitaria en un término de cuarenta y ocho horas, se plantea el interrogante de si cabe la acción de tutela para obtener que la administración local ejecute una determinada obra con base en partida presupuestal aprobada por el Concejo correspondiente.

Considera la Corte que, tanto en el orden nacional como en los departamentos, distritos y municipios, la inclusión de una partida presupuestal con un fin específico no constituye una orden impartida por el organismo colegiado a la administración para que ésta lleve a cabo de modo inmediato la obra o proyecto correspondiente, pues el Presupuesto es fundamentalmente un programa dentro del cual, en el período fiscal respectivo, ha de cumplirse por el gobierno la tarea que le es propia, invirtiendo los dineros públicos en la atención de necesidades colectivas, mediante la ejecución de las partidas asignadas sin exceder los límites fijados en aquél. En otros términos, se trata de una autorización para efectuar los gastos que la acción administrativa demande durante el lapso previsto, tal como lo estatuye el artículo 72 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

El periodo fiscal comienza a contarse el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, de acuerdo con el principio de anualidad consagrado en el artículo 10º de dicha ley, aplicable a las entidades territoriales según lo dispuesto en los artículos 352 y 353 de la Constitución Política y 94 del Estatuto orgánico.

Así las cosas, establecido el Presupuesto por el organismo competente -en este caso el

Concejo Municipal-, corresponde su ejecución al gobierno de la respectiva entidad territorial. Este, siempre y cuando lo haga dentro del período fiscal, goza de plenas atribuciones para definir el orden en que habrá de efectuarse el gasto público teniendo en cuenta las metas y prioridades de la administración.

Debe distinguirse entre la asignación presupuestal, es decir, los créditos presupuestales, que son autorizaciones para gastar y cuyo conjunto conforma el Presupuesto de egresos, que aprueba el órgano representativo, y la ordenación de los gastos públicos, función que compete exclusivamente a la administración bajo su propia responsabilidad.

Desde luego, según las normas presupuestales, una partida que no se ejecute dentro del término de la vigencia respectiva, debe ser reservada o de lo contrario se pierde el recurso, aspecto éste que ha de ser tenido en cuenta por la administración cuando ejecuta el Presupuesto, planificando debidamente la distribución de los recursos en los sucesivos acuerdos de gastos y dando cumplimiento al régimen de apropiaciones y reservas establecido en el artículo 72 de la Ley 38 de 1989.

Como se desprende de lo ya dicho, la ejecución presupuestal hace parte de una función esencialmente administrativa que, por su misma naturaleza, requiere de la apreciación y evaluación por parte del ejecutivo en cuanto a las prioridades de los gastos e inversiones y en relación con el momento propicio para acometer obras específicas dentro de cada vigencia fiscal. Es decir, el gobierno tiene en el Presupuesto un límite al cual debe sujetarse ineludiblemente durante el respectivo período, pero ello no significa que la sola inclusión de una partida dentro del mismo conduzca a la exigibilidad inmediata de su ejecución, pues ésta depende, además, de la disponibilidad efectiva de los recursos de tesorería destinados a la satisfacción de la necesidad de que se trata y se halla sujeta a las prioridades que establezcan la Constitución y la ley, o a las que, en uso de sus atribuciones, la propia administración haya fijado en los acuerdos mensuales de gastos.

En consecuencia, la acción de tutela, entendida como procedimiento preferente y sumario que, en el caso de prosperar, implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento (art. 86 C.N.), viene a ser improcedente cuando se trata de obtener que se lleve a cabo determinada obra pública por el solo hecho de estar prevista en el Presupuesto una partida que la autoriza. Aceptar que el juez de tutela -sin tener certeza sobre la

existencia y disponibilidad actuales del recurso- pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rubro presupuestal en un término tan perentorio como el previsto en el artículo 29, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, bajo el apremio de las sanciones contempladas en los artículos 52 y 53 eiusdem, llevaría a un co-gobierno de la rama judicial en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del Presupuesto, en cuanto ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales.

Ahora bien, lo expuesto no se opone a que el juez, en casos excepcionales y graves, habiendo apreciado en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental por la falta de determinada inversión y ante comprobada negligencia administrativa, imparta instrucciones a la competente dependencia oficial para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho.

Es claro que la autonomía del administrador al fijar prioridades en la ejecución del presupuesto no es absoluta y que el lugar preferente en la definición de los gastos debe ser ocupado, según la Constitución (artículo 2º), por aquellas acciones que conduzcan a la realización de los fines esenciales del Estado, entre ellos la efectividad de los derechos fundamentales.

Así, pues, será confirmada por las razones que anteceden, la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en cuanto revocó la del Juez Segundo Promiscuo de Familia de la misma ciudad, pues éste no podía pretender que en cuarenta y ocho horas se iniciara la construcción de la batería sanitaria objeto de la petición sin atender al acuerdo de gastos ya aprobado y olvidando que se trataba de recursos provenientes del IVA, para cuya utilización era condición indispensable que el Ministerio de Hacienda, por conducto de la Tesorería General de la Nación, asignara y situara los recursos correspondientes.

A juicio de la Corte, si el juez encontraba que en efecto estaban siendo gravemente vulnerados los derechos fundamentales de los niños por la demora en la construcción de la batería sanitaria, habría podido conceder la tutela ordenando a la administración que tuviera en cuenta la inclusión de dicha obra dentro de los siguientes acuerdos mensuales de gastos.

Obviamente, al momento de proferir esta sentencia de revisión ya no es posible impartir semejante mandato judicial pues, habiendo expirado la vigencia fiscal de 1992, para la cual había sido prevista la partida de que se trata, se desconoce si el recurso asignado ha sido materia de reserva para su ejecución dentro de la presente. Esa determinación sería, por tanto, inocua.

## Decisión

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia a nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta el 14 de diciembre de 1992, que revocó el fallo de primera instancia, en relación con la tutela demandada por VICTOR MANUEL MIRANDA.

Segundo.- Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General