T-626-97

Sentencia T-626/97

PARTIDA PRESUPUESTAL-Improcedencia de ejecución por tutela

PARTIDA PRESUPUESTAL-Instrucción del juez para efectuar diligencias necesarias para su ejecución

Referencia: Expediente T-139137

Demandantes: María Graciela Yarza Pineda y Blanca Oliva Córdoba de Yarza.

Demandado: Secretaría de Obras Públicas Municipales, Instituto Mi Río y Empresas Públicas de Medellín.

Derechos Invocados: Vida, Salud, Igualdad, Medio Ambiente y Propiedad

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Trece Penal del Circuito de Medellín, envió a la Corte Constitucional el expediente de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional de los fallos proferidos por el Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal de Medellín del 19 de junio de 1997 y del Juzgado Trece Penal del Circuito de la misma ciudad del 8 de julio de este año.

I. ANTECEDENTES

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y FABIO MORÓN DÍAZ, procede a revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela promovida por las señoras María Graciela Yarza Pineda y Blanca Oliva Córdoba de Yarza contra Secretaría de Obras Públicas Municipales, Instituto Mi Río y Empresas Públicas de Medellín por la presunta violación de sus derechos fundamentales a la vida, salud, igualdad, medio ambiente sano y propiedad.

A. HECHOS.

Los hechos que sirven de base a las demandantes para iniciar la presente tutela, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Manifiestan las demandantes que son personas residentes del barrio Castilla, comprendido

entre las calles 98 y 99 por las carreras 73A a 75B.

1. La señora Yarza Pineda cuenta con 65 años de edad, y la señora Córdoba de Yarza tiene a su ciudado a su nieto Jamilton Daniel Galeano Yarza, de tan sólo 6 años de edad.

1. En el mencionado sector donde residen, e incluso por debajo de algunas de las viviendas, corre el cauce de la quebrada La Minita, la cual actualmente es utilizada por las Empresas Públicas de Medellín como vertedero de aguas negras.

1. En algunos sectores por donde circula dicha quebrada, existe una buena canalización de la misma. Sin embargo, en la propiedad de María Graciela Yarza Pineda esta se encuentra descubierta.

1. El problema es grave en la medida de que en dicho predio, existe un caída de la quebrada, la cual pone en serio peligro la vida e integridad de quienes acceden a la vivienda, además de que las aguas golpean de frente los cimientos de la vivienda de Blanca Oliva Córdoba de Yarza.

1. Ante el problema que padecen los vecinos de la quebrada La Minita, desde hace varios años, el mismo Municipio de Medellín en 1986, procedió a cubrir dicho cauce por las vías públicas desde la carrera 65 hasta la 73 y posteriormente la misma Secretaría de Obras Públicas, continuo dicha obra cubriendo la quebrada hasta la carrera 73A.

1. Si bien las obras se dieron en una parte, es menester inaplazable que dicha obra se concluya lo más rápido posible, debiéndose proseguir la cubierta por la calle 99 hasta la carrera 75B, para lo cual la Secretaría de Obras Públicas contrató los estudios pertinentes para el tramo faltante que es de 560 metros y cuesta aproximadamente 860 millones de pesos.

1. Si bien la quebrada que transporta aguas negras, quedará cubierta, es necesario que las Empresas Públicas procedan a realizar su tratamiento de las mismas, para evitar un problema sanitario, tal y como lo señalaron en su momento un funcionario de Planeación Metropolitana, el Jefe del Grupo de Estructuras Hidráulicas y una funcionaria del Instituto Mi Río al concejal Gonzalo Álvarez Henao.

1. Posteriormente en noviembre de 1996, y ante la insistencia del mencionado concejal, el

Subgerente de la Unidad de Planeación del Instituto Mi Río señaló que se matriculará el proyecto de la cobertura de la quebrada La Minita en el Banco de Proyectos de Planeación Metropolitana para su correspondiente asignación presupuestal por parte del Concejo Municipal.

1. Desafortunadamente, mediante comunicación de marzo de 1997, hecha a la Personera Delegada para el Medio Ambiente, la Analista de proyectos del Instituto y el Subgerente de Planeación del mismo, señalaron que la inscripción de dicho proyecto se hizo con posterioridad a la aprobación del presupuesto de 1996, razón por la cual dicha obra se ejecutará tan pronto como el Concejo Municipal asigne los recursos.

A. PETICIÓN.

Vistos los anteriores hechos, las demandantes solicitan "ordenar a las autoridades accionadas las siguientes o similares órdenes : Garantizar dentro del presupuestos, se le dé prioridad dentro del plan de inversiones para la próxima vigencia fiscal, asignando el rubro para la ejecución de la obra, según la documentación que reposa en el Banco de Proyectos de Planeación."

A. PROVIDENCIAS QUE SE REVISAN.

Mediante decisión de primera instancia del 19 de junio de 1997, el Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal de Medellín, resolvió conceder la presente tutela. Consideró dicho despacho que los derechos a la vida, salud, medio ambiente sano e igualdad, vienen siendo violados por las entidades demandadas. El peligro inminente que corren las demandantes y otras familias ubicadas a orillas de la mencionada quebrada, atenta contra sus vidas, en épocas de invierno y contra su salud por las aguas contaminadas que caen al cauce de la quebrada. Ante tal situación y la insistencia de las demandantes ante las autoridades municipales para que se solucione tal problema, se procederá a ordenar para que "en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación, el INSTITUTO MI RÍO, haga las gestiones pertinentes ante el CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN para que esta corporación sitúe la partida presupuestal que se requiere para la continuación de la obra aludida. Una vez ello dicha entidad pondrá en marcha los mecanismos necesarios para el cabal cumplimiento y de lo cual debe dar aviso a este Juzgado."

Impugnada tal decisión por el Instituto Mi Río, conoció en segunda instancia el Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín, el cual mediante fallo del 8 de julio de 1997, resolvió confirmar en su integridad la decisión del a quo. Únicamente procedió a señalar que no se violó el debido proceso al Instituto Mi Río por cuanto se escuchó a la ingeniera Balbín Medina, quien actuó en representación de tal instituto, y se modificó el término para el cumplimiento de lo ordenado a seis (6) meses, contado a partir de la notificación, término dentro del cual se deberá tramitar la partida presupuestal correspondiente y realizarse los trabajos requeridos

II. CONSIDERACIONES.

A. Competencia.

Según lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

A. Improcedencia de la acción de tutela para ordenar la ejecución de una partida presupuestal.

En reiterada jurisprudencia de esta Corporación, se ha señalado que las órdenes impartidas a través de un fallo de tutela, no pueden ordenar la ejecución de una partida presupuestal que existiendo dentro del presupuestos, de cualquier entidad territorial exista, pero no se haya empleado. El juez de tutela dentro de sus facultades jurisdiccional no le es permitido entrometerse o inmiscuirse en las funciones de otras autoridades, procediendo a desconocer, no solo las funciones legalmente establecidas a dichas autoridades, sino también desconociendo los procedimientos que en materia presupuestal deben surtirse. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T-185 del 10 de mayo de 1993, señaló lo siguiente:

“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."

Sin embargo, lo anterior no es óbice para que, el juez de tutela ante la evidente vulneración de derechos fundamentales como la vida, salud, medio ambiente sano e igualdad, y comprobado el perjuicio que se sufriría de no culminarse la obra iniciada y dejada a medias, puede proceder a dar sugerencias a la entidad competente para que, de conformidad con la normatividad vigente, realice las gestiones pertinentes encaminadas a la consecución de los recursos necesarios para que la obra inconclusa sea terminada, siempre con el único fin de que los derechos actualmente vulnerados sean efectivamente protegidos. En este sentido la misma sentencia arriba citada señaló lo siguiente :

"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 lo 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."

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta que la situación que afecta a las demandantes viene de mucho tiempo atrás sin que sus peticiones tengan efectiva respuesta, esta Sala de Revisión reiterará la doctrina contenida en la jurisprudencia transcrita y ordenará a las accionadas realizar, si aún no lo han hecho, las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, a efecto de que en la programación posterior del presupuesto, se

proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra de que trata el presente asunto. Por lo tanto, se procederá revocar las decisiones proferidas por el Juzgado 35 Penal Municipal y 13 Penal del Circuito, ambos de Medellín, procediéndose a ordenar se cumpla lo expuesto en este fallo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 35 Penal Municipal de Medellín del 19 de junio de 1997 y del Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín del 8 de julio del mismo año. En su lugar SE ORDENARA a las entidades demandadas, si aún no lo han hecho para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, realicen las gestiones pertinentes, dentro de la normatividad vigente, a efecto de que en la programación posterior del presupuesto, proyecten los recursos necesarios para efectuar el gasto y culminar la obra en cuestión.

Segundo. SÚRTASE el trámite previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General