

Sentencia T-717/96

EJECUCION DEL PRESUPUESTO-Improcedencia general de tutela

EJECUCION DE PARTIDA PRESUPUESTAL-Improcedencia general de tutela

Se ha considerado improcedente que el juez imponga a la Administración el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos, porque ello supondría coartar el espacio de discrecionalidad que la Constitución y la ley le confieren al ejecutivo para ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta que en tal operación intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recursos, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales.

Cuando la inejecución presupuestal resulta ser la consecuencia de la desidia oficial, y se vulneran o amenazan los derechos fundamentales, se considera jurídicamente viable acudir a la tutela como un medio expedito para obtener la ejecución de apropiaciones presupuestales y satisfacer las inversiones o actividades financiadas por el Estado, porque en tales condiciones los afectados carecen de un medio ordinario para alcanzar tales objetivos. Por supuesto que, por ser esta una solución excepcional, su adopción exige un examen ponderado de todas las circunstancias que la determinan y, sobre todo, de aquéllas que le otorgan un mayor peso específico a la protección del derecho fundamental sobre la autonomía del organismo público que es responsable de la ejecución presupuestal.

INEJECUCION PRESUPUESTAL PARA EDUCACION DE COMUNIDAD INDIGENA-Formalización convenio interadministrativo

Los organismos responsables de girar y aplicar los recursos del auxilio fueron inferiores a sus responsabilidades e incurrieron, por sus omisiones injustificadas, en el desconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas. expuesto permite clarificar los efectos negativos que la conducta de los organismos demandados provocaron y que se refleja sobre la omisión del desarrollo de las actividades educativas programadas en

beneficio de los niños pertenecientes a las comunidades indígenas. Es así como los niños beneficiarios del programa no recibieron la capacitación respectiva durante la oportunidad correspondiente, esto es, durante los meses de junio a julio del presente año; pero igualmente corren el peligro de que tampoco puedan recibir dicha capacitación a fines del segundo semestre, si no se diligencia rápidamente el convenio aludido. Todo ello entraña el quebrantamiento de los derechos fundamentales.

Referencia: Expediente T-107543

Peticionario:

Asociación de Cabildos Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (Orivac).

Magistrado Ponente :

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., diez y seis de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTEDECENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurado por la Asociación de Cabildos Organización Regional Indígena del Valle de Cauca (Orivac) contra el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca, según la competencia que le ha sido conferida por los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 el Decreto 2591 de 1991

1. Hechos.

El representante legal de la Asociación de Cabildos Organización Regional Indígena del Valle del Cauca, ORIVAC, asociación sin ánimo de lucro, con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior, promovió acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca contra el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca a fin de lograr que se situaran los recursos apropiados en el presupuesto nacional

para la etno-educación indígena, y distribuidos por el Ministerio de Educación.

- Según los hechos que se deducen de la demanda, el Ministerio de Educación, mediante la referida resolución No. 931 del 18 de Marzo de 1994, hizo la distribución a nivel nacional de los recursos del proyecto para el mejoramiento de la calidad de la educación en las comunidades indígenas de Colombia apropiados en el Presupuesto Nacional, y le asignó al Departamento del Valle del Cauca la suma de \$24.500.000.00.

- No obstante la fecha de la distribución de los recursos (junio 19/96) y de las prerrogativas que la Constitución le reconoce a las comunidades indígenas, entre ellas, “el derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural (art. 68) y a que esa educación sea gratuita (art. 67)”, según el actor, no se habían situado los recursos referidos y, por consiguiente, estaban suspendidos los cursos de capacitación en etno-educación bilingüe para los jóvenes de las cuatro etnias indígenas que integran la organización regional indígena del Valle del Cauca (Paez, Emberá-Chamí, Wounaán y Esperara-Siapidara).

- La circunstancia anterior asume una mayor gravedad si se toma en cuenta que el profesorado que dicta los cursos mencionados proviene de las Escuelas Normales y por ello sólo “pueden trabajar durante las épocas de vacaciones escolares, pues durante el año lectivo atienden a sus alumnos propios. Por esta razón, sólo disponemos de un tiempo muy limitado un par de veces al año, es decir, de junio 20 a agosto 15 en mitad del año y de diciembre 15 a enero 10 al final del mismo”.

- Advierte el demandante que “el Ministerio de Educación no ha girado la partida asignada para las etapas de capacitación de nuestro estudiantes en etno-educación bilingüe que deberían iniciarse mañana 20 de junio, pues como dijimos antes, sólo disponemos de las épocas de vacaciones para esta capacitación; si dejamos perder ésta época nuestros programas educativos se nos retrasarían 6 meses con el consiguiente perjuicio para nuestras comunidades”.

- También señala el actor, que en virtud de las enormes dificultades para que se situaran oportunamente los recursos en los años anteriores, la profesional no indígena encargada de la coordinación de los cursos en 15 municipios del departamento donde residen las distintas comunidades indígenas, decidió renunciar y se logró que se designara en su remplazo a un maestro indígena, el profesor Antonio Pitto Nache de la etnia Paéz, pionero de la etno-

educación en el departamento, “pero los problemas se recrudecieron pronto, pues el profesor Pitto no fue nombrado en propiedad y solamente lo trasladaron en comisión, quedando con el nombramiento de maestro en la escuela rural de la vereda de “Los Caleños” del municipio de Florida y con el mismo sueldo, de modo que en realidad no tenemos ningún indígena nombrado y lo que hicieron fue desmejorar al profesor Pitto ya que trasladarlo de una vereda rural a Cali con la misma asignación que tenía, significa que nuestro flamante coordinador de etno-educación no gana ni para el transporte en la capital y menos para pagar arriendo o alimentación; tampoco se le han asignado viáticos ni siquiera los que tenía su antecesora aunque debe supervisar y coordinar la educación indígena en 15 municipios, organizar en el Dovio, en Florida, en Puerto Pizarro (Buenventura) y en Joaquinquito (Río Naya) las etapas de etno-educación bilingüe”.

- Del mismo modo denuncia el actor que solicitó una dotación de mesas trapezoidales con sus asientos para las distintas escuelas y “aunque fueron contruidos y se encuentran desde hace 4 meses en las bodegas del CEP (Centro experimental Piloto), no ha sido posible que la Secretaría Departamental de Educación ordene su entrega a nuestra organización para repartirla entre las comunidades que las necesiten”.

2. Derechos fundamentales cuya protección se demanda.

“En todos estos efectos vemos patente la discriminación que por ser indígenas nos hacen los mismo funcionarios del Estado a todos los niveles, violando abiertamente y sin reparos el artículo 13 de la Constitución”.

(.....)

“Pero estos mismos hechos también perjudican a nuestros hijos, pues entorpecen su libre desarrollo a la personalidad, que obviamente necesita de la educación especializada y cultural que sólo puede proporcionárseles a través de profesores indígenas bilingües; sin ellos, este desarrollo se verá deformado y sin directrices apropiadas a nuestra cultura y por eso su retardación viola el artículo 16 de la Carta y conculca igualmente los artículo 44 y 45 de la misma, pues nos frena la educación a nuestros niños y la formación integral para nuestros adolescentes. Todo lo anteriormente expuesto atropella también el artículo 7 de la Constitución, pues así el Estado no está protegiendo la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana”.

II. LOS FALLOS QUE SE REVISAN.

1. Primera instancia.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Primera- en sentencia del 27 de junio de 1996, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos :

- La Asociación no ha demostrado que sea ella beneficiaria de los dineros que reclama para el Departamento del Valle del Cauca y con destino a la etno-educación de las comunidades indígenas de dicho Departamento.
- Por otra parte, resulta necesario la elaboración y suscripción de un Convenio interadministrativo entre el Ministerio y el Departamento del Valle para ejecutar la partida que se requiere por la Asociación demandante, aunque reconoce que ya se han adelantado algunos trámites en ese sentido.
- En lo relacionado con el nombramiento en propiedad de Coordinador del profesor Antonio Pitto Nache por la Secretaría de Educación del departamento, “se observa que al proceso no se ha traído prueba alguna se que hayan solicitado ante la Entidad pronunciamiento al respecto. Agrega la providencia que, “la acción de tutela no es el medio idóneo para ordenar a una entidad que debe nombrar en un cargo a determinada persona, ya que para ello se deben observar los requisitos que para el efecto determine la Ley”.

2. Segunda instancia.

La Asociación de Calbidos Organización Regional Indígena impugnó la referida sentencia. En tal virtud, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se pronunció sobre dicha impugnación en el sentido de confirmar el fallo de primera instancia. Para adoptar esta decisión el Consejo expresó lo siguiente:

- De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución -dice el Consejo de Estado- “la acción de tutela es un mecanismo jurídico eminentemente subjetivo, en cuanto la titularidad para ejercerla la tiene la persona directamente afectada en sus derechos, quien debe actuar por sí misma o a través de un representante”.

- “En el caso de autos, de los documentos que obran en el expediente resulta que si bien la asociación del demandante es una persona jurídica legalmente reconocida, los derechos que reclama no son los de ella sino los de las personas que conforman la comunidad indígena habitante en el Valle de Cauca. En efecto, ni la partida presupuestal cuyo giro reclama, ni el nombramiento del Coordinador que exige, ni los pupitres cuya entrega también solicita son para la persona jurídica accionante, como lo hizo notar el Tribunal de primera instancia, por lo menos en relación con la partida presupuestal mencionada. Por lo anterior, no aparece la titularidad de la Asociación accionante desde este punto de vista”.

- Además, agrega la decisión, tampoco está demostrada la representación que dice cumplir la Asociación, pues del certificado expedido por el Ministerio del Interior, no resulta dicha atribución, pues apenas señala que la Asociación agrupa a muchos cabildos indígenas y está facultado para “adelantar actividades de carácter industrial y comercial, bien sea en forma directa o mediante convenios celebrados con personas naturales y jurídicas y fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes.

- Finalmente señala el Consejo de Estado que, “del escrito introductorio de la tutela y los demás documentos que obran en el expediente, tampoco resulta que el accionante haya pretendido agenciar derechos ajenos”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Legitimación de la peticionaria para instaurar la tutela.

Observa la Corte que la Asociación de Cabildos Organización regional Indígena del Valle del Cauca, es una entidad de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, según lo certifica la Directora General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. Dicha entidad agrupa a diferentes cabildos indígenas del Departamento del Valle del Cauca y entre sus diferentes funciones se encuentra la de “fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes”.

Según el art. 86 de la Constitución la acción de tutela puede ser instaurada por toda persona, “por si misma o por quien actúe a su nombre”. Las personas jurídicas, según lo ha definido la jurisprudencia de esta Corte, pueden ser titulares de algunos derechos fundamentales y, para obtener su protección, en caso de que sean vulnerados o amenazados, pueden instaurar la acción de tutela.

Como la peticionaria asocia a los cabildos de diferentes comunidades indígenas, es claro que puede actuar en nombre de la misma y de sus miembros para obtener la protección de los derechos fundamentales que les hayan sido vulnerados o amenazados, en cuanto tengan relación directa con su objeto social.

2. Por regla general la tutela no es un medio de acción procedente para obtener la ejecución de una partida presupuestal.

Jurisprudencialmente se ha considerado que la tutela no puede ser el instrumento útil para disponer el cumplimiento de ciertas obligaciones por las entidades públicas, si ello supone una intromisión en decisiones que sólo a ellas les compete y que, por consiguiente, su adopción entraña un determinado grado de discrecionalidad. De admitirse tal injerencia se llegaría indudablemente a una injustificada interferencia en la autonomía de las ramas u órganos públicos afectados y, como resultado obvio, a coadministrar o codirigir las actividades de tales instituciones, quebrantándose de este modo el principio de separación de funciones de los diferentes órganos del Estado que consagra el artículo 113 de la Constitución Política.

Por lo anterior se ha considerado improcedente, entre otras determinaciones, que el juez imponga a la Administración el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos, porque ello supondría coartar el espacio de discrecionalidad que la Constitución y la ley le confieren al ejecutivo para ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta que en tal operación intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recursos, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales.

En efecto, la ley orgánica del presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículo 76) autoriza al Gobierno para que en cualquier mes del año fiscal, previo concepto del Consejo de Ministros, pueda reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de

ocurrir uno de los siguientes eventos: “Que el Ministerio de Hacienda y Crédito público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso; o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizado; o que la coherencia macroeconómica así lo exija”.

En buena medida los criterios precedentes se reflejan en la sentencia T-185/93,1 en la cual se dice:

“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 asistencia y disponibilidad actuales del recurso- pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rublo presupuestal en un término tan perentorio, llevaría a un cogobierno 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”.

Reitera la Corte el criterio anterior², cuando señala:

“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 esta lleve a cabo de modo inmediato la obra o proyecto correspondiente, pues el presupuesto es fundamentalmente un programa dentro del cual, en el período 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”

3. Cuando la inejecución presupuestal es el resultado de la negligencia administrativa y con ello se amenaza un derecho fundamental, es viable la acción de tutela.

Con todo, y en consideración a la naturaleza del derecho que se protege, cuando la inejecución presupuestal resulta ser la consecuencia de la desidia oficial, y se vulneran o amenazan los derechos fundamentales, se considera jurídicamente viable acudir a la tutela como un medio expedito para obtener la ejecución de apropiaciones presupuestales y satisfacer las inversiones o actividades financiadas por el Estado, porque en tales condiciones los afectados carecen de un medio ordinario para alcanzar tales objetivos.

Sobre este particular tuvo la Corte la oportunidad de pronunciarse, en la sentencia T-185/93, a la cual se hizo alusión atrás, así:

“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”.

4. El caso en análisis.

Los hechos de la demanda describen un panorama donde se pone de presente la incuria administrativa, que conlleva a que se desperdicien oportunidades y recursos destinados a resolver importantísimas aspiraciones de unos sectores pobres y marginados de la comunidad vallecaucana.

En el caso sub-lite, están en peligro de perderse unos auxilios especiales destinados a la educación de las comunidades indígenas del Valle del Cauca, porque no se ha cumplido con el requisito de celebrar un convenio interadministrativo entre la Gobernación y el Ministerio de Educación Nacional, a través del cual se regularice el manejo de los recursos para que puedan ser incorporados al presupuesto regional, como se observa en el oficio SP-1929 de

junio 24 de 1996 enviado al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por el representante de la Ministra de Educación ante el Departamento del Valle del Cauca.

Según el acervo probatorio se encuentra establecido que la Nación apropió mediante el subproyecto 024 y con cargo al presupuesto nacional, recursos por valor de \$1.119.000.000 destinados a financiar proyectos de mejoramiento de la educación en comunidades indígenas del país. El trámite presupuestal de distribución de la partida se cumplió por el Ministerio de Educación mediante la Resolución No. 931 del 18 de Marzo de 1996, con la asignación de recursos para 29 departamentos. Al Valle del Cauca se le destinaron \$24.500.000.00.

Es claro, entonces, que el giro de los recursos al Valle del Cauca no se ha logrado por omisión de una mera formalidad administrativa, como la suscripción del Convenio en cuestión y, no propiamente, por razones presupuestales. El Ministerio de Educación, al desagregar el auxilio especial otorgado por la Nación con destino a la educación de las comunidades indígenas del país, realizó efectivamente el último paso de orden presupuestal para poder girar los recursos a los organismos encargados de ejecutar las actividades financiadas, porque la celebración del Convenio es un condicionamiento administrativo que se reduce a detallar la forma de utilización de los dineros de acuerdo con el número y las necesidades de los distintos beneficiarios. Es decir, el desembolso estaba asegurado, se requería tan sólo un acuerdo sobre el programa de inversión.

Se tiene entonces, que los organismos responsables de girar y aplicar los recursos del auxilio fueron inferiores a sus responsabilidades e incurrieron, por sus omisiones injustificadas, en el desconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas asociadas en la persona jurídica que impetra la tutela. En efecto:

De las pruebas allegadas se establece que el Ministerio como el Departamento tratan de disculparse por no haber cumplido con la aludida formalidad, descargándose mutuamente la responsabilidad, lo cual es inadmisibile porque han transcurrido mas de 6 meses, tiempo mas que suficiente, para que los referidos organismos pudieran haber satisfecho dicha formalidad.

Lo expuesto permite clarificar los efectos negativos que la conducta de los organismos demandados provocaron y que se refleja, como es evidente, sobre la omisión del desarrollo de las actividades educativas programadas en beneficio de los niños del Departamento del

Valle del Cauca, pertenecientes a las comunidades indígenas que la peticionaria asocia. Es así como los niños beneficiarios del programa no recibieron la capacitación respectiva durante la oportunidad correspondiente, esto es, durante los meses de junio a julio del presente año; pero igualmente corren el peligro de que tampoco puedan recibir dicha capacitación a fines del segundo semestre, si no se diligencia rápidamente el convenio aludido.

Todo ello entraña, a juicio de la Sala, el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se invocan en beneficio de las comunidades indígenas que la peticionaria asocia, particularmente de los niños que de ella hacen parte.

Con arreglo a la consideraciones anteriores se revocarán las sentencias de instancia y, en su lugar, se concederá la tutela impetrada.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR, los fallos de instancia proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca de fecha 19 de junio de 1996, y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera- de fecha 9 de agosto de 1996.

Segundo. CONCEDER la tutela impetrada por la Asociación de Cabildos Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (Orivac). Consecuencialmente y con el fin de tutelar el derecho a la educación y al libre desarrollo de la personalidad de los miembros de las comunidades indígenas que la entidad peticionaria de la tutela asocia, ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional y al Departamento del Valle del Cauca -Secretaría de Educación- que en el término de 48 horas procedan a formalizar el Convenio Interadministrativo requerido para el manejo de los recursos asignados al Departamento con destino al mejoramiento de la calidad de educación de sus comunidades indígenas, mediante resolución No. 931 del 18 de marzo de 1996 del mismo Ministerio de Educación.

Tercero. Con el fin de asegurar el oportuno cumplimiento de este fallo ORDÉNASE que por

Secretaría se envíe copia auténtica del mismo a la señora Ministra de Educación Nacional y al señor Secretario de Educación Departamental del Valle del Cauca.

Cuarto. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el contenido de la presente sentencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con el fin de que proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1. Sentencia T-185 de 10 de Mayo de 1993, Sala 5a. De Revisión, M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 Idem.