



Sentencia T-324/19

Referencia: Expediente T-7.179.021

Acciones de tutela instauradas por Julián Gratz Vargas y otros en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la decisión judicial proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima el catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en el proceso de tutela de la referencia.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte Constitucional¹ mediante Auto proferido el veintiséis (26) de febrero de dos mil diecinueve (2019), notificado por estado el trece (13) de marzo de la misma anualidad.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Julián Gratz Vargas, quien afirma ser estudiante de la Universidad del Tolima, en nombre propio y en representación de los estudiantes de esa institución educativa, formuló acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad.

1. La demanda

1.1. Aduce el accionante que la universidad pública es un instrumento que le permite a la población de bajos recursos acceder a la educación superior y eliminar las barreras sociales que existen en Colombia, lo que contribuye a mejorar las condiciones de vida de sus estudiantes.

1.2. El peticionario afirma que el Estado colombiano, mediante la implementación de políticas legislativas, ha disminuido los recursos con los cuales se financia la educación superior de carácter público, incumpliendo su deber constitucional de garantizar el derecho a la educación. Específicamente, asegura que la Universidad del Tolima presenta un déficit que alcanza los 12 mil millones de pesos, circunstancia que ha generado la clausura de múltiples semilleros de investigación, la reducción del grupo de docentes y el deterioro progresivo de la planta física, entre otros.

Por lo anterior, el señor Julián Gratz Vargas, en nombre propio y en representación de los estudiantes de la Universidad del Tolima, requirió el amparo de los derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad. En esa medida, solicitó: i) *“que se tutelen nuestros derechos fundamentales a la educación en condiciones óptimas y eficientes, a la*

¹ Integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

dignidad humana, a la igualdad, a desarrollarnos como seres humanos, a la investigación y la ciencia, a una infraestructura educativa de buena calidad y los demás que su señoría encuentre vulnerados”; ii) “que por parte del gobierno nacional se asignen de manera inmediata los recursos suficientes a la universidad pública para la eliminación del déficit y para que se pueda culminar satisfactoriamente el presente semestre académico”; y, iii) “que a partir de la aprobación y ejecución del presupuesto del año 2019 en adelante se les asignen a las universidades públicas los recursos necesarios para su correcto funcionamiento y mejora de su infraestructura”².

2. Contestación de la demanda

Mediante Auto del treinta (30) de octubre de dos mil dieciocho (2018) la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó correr traslado a: i) la Presidencia de la República; ii) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y, iii) al Ministerio de Educación Nacional. Asimismo, decidió vincular a la Universidad del Tolima con el fin de que se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones de la demanda.

No obstante la admisión del asunto objeto de debate, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué advirtió, luego de verificar en la página de consultas de procesos judiciales, la acumulación de varias acciones de tutela contra los mismos accionados e idéntica situación fáctica y pretensiones, las cuales fueron admitidas, en su momento, por el Tribunal Administrativo del Tolima. Por lo anterior, la mentada autoridad judicial ordenó remitir el proceso de la referencia a este último para lo pertinente.

A través de Auto del primero (1º) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), el Tribunal Administrativo del Tolima resolvió admitir la acción de tutela instaurada por Julián Gratz Vargas en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional y ordenó vincular al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a los Presidentes de la Comisión Tercera y Cuarta del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Rector de la Universidad del Tolima, para que se pronunciaran respecto de los hechos a los cuales se hace alusión en el escrito de tutela y ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

² Folio 2 del cuaderno principal.

En cumplimiento de lo ordenado en la citada providencia, se recibieron las siguientes respuestas:

2.1. Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional, mediante escrito del dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)³, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela y solicitó su desvinculación del proceso objeto de revisión.

La cartera ministerial interviniente señaló que en el presente caso la acción de tutela resulta improcedente, pues según el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, existe otro medio idóneo para la protección de los derechos que el accionante alega como vulnerados. En esa medida, advirtió que la acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, es el instrumento legal pertinente para lograr la ejecución de las leyes y los actos administrativos.

El interviniente adujo que la Constitución Política de 1991 consagra el principio de autonomía universitaria, desarrollado por la Ley 30 de 1992⁴, mediante el cual las instituciones de educación superior poseen las facultades para modificar sus estatutos, designar a sus docentes y autoridades administrativas, crear, organizar e implementar sus programas académicos, definir sus labores formativas, científicas y culturales; así como, establecer y aplicar los recursos asignados para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

El Ministerio de Educación Nacional sostuvo que según la Ley 152 de 1994⁵, el principio de planeación en función de la asignación presupuestal implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias para que el Estado pueda cumplir, en forma oportuna y adecuada, con las políticas públicas dirigidas a satisfacer las necesidades en temas de empleo, vivienda y educación, entre otras.

Por lo anterior, la entidad interviniente afirmó que no tiene competencia para proferir órdenes en materia de asignación de recursos a las instituciones educativas, pues, de conformidad con el artículo 287 de la C.P., no puede intervenir directamente en las funciones y responsabilidades de los entes territoriales, quienes gozan de plena autonomía en la gestión de sus propios

³ Folios 40 al 45 del cuaderno principal. (En adelante se entenderá que los folios a los que se haga referencia hacen parte del cuaderno principal a menos de que se especifique lo contrario).

⁴ “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

⁵ “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

asuntos.

La autoridad interviniente reiteró que la acción de tutela es improcedente pues lo que se pretende requiere de una serie de actuaciones administrativas tendientes al desembolso de los fondos que necesita la Universidad del Tolima para su cabal funcionamiento, procedimiento este que culmina con un acto administrativo de asignación presupuestal, de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se regula la organización de la educación superior.

Así las cosas, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional concluyó que el medio idóneo para exigir el cumplimiento de los mandatos contenidos en las leyes y actos administrativos es la acción de cumplimiento, en aplicación del principio de planeación nacional y territorial en la distribución del presupuesto general de la Nación a las entidades de educación superior y del principio de sostenibilidad fiscal a partir del cual *“se limita la tutelabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales por conexidad con los fundamentales”*. Por lo anterior, solicitó: *“DESVINCULAR de la acción de tutela de la referencia al Ministerio de Educación Nacional, por predicarse frente a esta entidad, la falta de legitimación por pasiva y declarar la improcedencia con base en los argumentos anteriormente expuestos (...)”*⁶.

2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)⁷ el asesor jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la demanda y solicitó declarar improcedente la acción de tutela de la referencia.

La cartera ministerial interviniente indicó que la acción de tutela no es el medio idóneo ni eficaz para controvertir las directrices del Gobierno Nacional en materia de gasto público. Puntualizó que si el accionante pretende cuestionar la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional con el objetivo de que se incrementen los rubros destinados a la financiación de las universidades públicas, debe controvertir, mediante la acción pública de inconstitucionalidad, la referida norma; así como, la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal 2019.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público alegó que la acción de tutela no puede utilizarse como un medio para interferir en las decisiones

⁶ Folio 45.

⁷ Folios 47 a 55.

generales, abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política al Gobierno Nacional para la formulación y aplicación de la política fiscal del Estado.

En esa medida, el interviniente consideró que la pretensión principal de la acción de tutela de la referencia no está llamada a prosperar pues *“no puede el juez de tutela interferir en el proyecto de presupuesto o la ley de apropiaciones presentados por el Gobierno Nacional, porque de hacerlo estaría inmiscuyéndose en asuntos que son de competencia de otras entidades, desbordando su competencia conferida en el artículo 86 de la Constitución Política”*⁸.

El asesor jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que en el financiamiento de las universidades públicas, tanto nacionales como territoriales, concurren el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las instituciones de educación superior con sus propios recursos. En ese sentido, la Nación no podría, de forma exclusiva, sufragar los costos del funcionamiento de entes educativos de carácter público, pues sus aportes constituyen una de las fuentes de financiación, los cuales son asignados en forma global para la elaboración de sus presupuestos y distribuidos de acuerdo a sus necesidades.

Sobre el caso particular de la Universidad del Tolima, el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que entre 1993 y 2018, según el Presupuesto General de la Nación, se ha asignado a este ente universitario, en cumplimiento de la normativa vigente, un incremento por encima de las tasas de inflación causada de los respectivos años, pasando de \$3.836 millones en el año 1993 a \$60.153 millones en el año 2018, con un crecimiento anual promedio de 11.6%, superior al promedio de inflación de 6.8%.

Asimismo, la cartera interviniente informó que los aportes asignados a las universidades públicas, en general, para los periodos comprendidos entre 1993 a 2018, reflejan un crecimiento anual promedio del 12.2%, el cual es superior a la inflación del 6.8%, concluyendo que la Nación ha asignado recursos en 5.4 puntos porcentuales por encima del mínimo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Finalmente, el asesor jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público argumentó que la solicitud de recursos adicionales que se reclaman para la Universidad del Tolima para la vigencia fiscal 2018 representa un impacto

⁸ Folio 49.

monetario que no está contemplado en el Marco de Gastos de Mediano Plazo. Por todo lo anterior, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela de la referencia.

2.3. Departamento Nacional de Planeación

El dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)⁹ el Departamento Nacional de Planeación presentó contestación a la acción de amparo objeto de revisión y solicitó al juez de instancia su desvinculación de la acción de tutela de la referencia.

Respecto de los hechos y pretensiones la autoridad interviniente manifestó que no era responsable de la vulneración de los derechos fundamentales que alega el accionante, pues no se le puede endilgar a esa entidad acción u omisión alguna en relación con la circunstancia fáctica descrita en esta oportunidad.

El interviniente indicó que el peticionario manifiesta que actúa en nombre propio sin que acredite su legitimación para actuar, ni allegar prueba siquiera sumaria del interés en el proceso de tutela.

El Departamento Nacional de Planeación señaló que la acción constitucional está relacionada con temas presupuestales de las universidades públicas, específicamente de la Universidad del Tolima; que en esa medida se debe tener en cuenta que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece que el presupuesto de las instituciones de educación superior del nivel nacional, departamental o municipal está constituido por aportes del presupuesto nacional, por las contribuciones de los entes territoriales, así como, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Sobre el asunto objeto de revisión, el interviniente manifestó que la acción de tutela resulta improcedente al pretender que el Gobierno Nacional asigne de manera inmediata los recursos suficientes a la Universidad del Tolima para la eliminación del déficit fiscal que, según se expone en el escrito tutelar, presenta el referido ente educativo. Aduce que dicha acción no es el mecanismo idóneo ni eficaz para modificar la política de gasto público y obtener el presupuesto adicional que se solicita para mejorar su infraestructura y correcto funcionamiento.

Para el interviniente, la improcedencia de la acción de amparo radica en que *“la jurisprudencia constitucional ha sostenido que le está vedado al juez*

⁹ Folios 86 al 93.

constitucional impartir órdenes que impliquen 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 confiere 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”¹⁰.

El Director del Departamento Administrativo de Planeación informó que el Gobierno Nacional ha creado nuevas fuentes para incrementar los aportes reservados a las Instituciones de Educación Superior públicas, dentro de las cuales destacó la destinación específica a la educación superior del 40% de un punto porcentual del recaudo del CREE y la aprobación en el 2013 de una estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales. Afirma que lo anterior, permitió superar el límite del crecimiento de las transferencias de la Nación impuesto por la Ley 30 de 1992.

Finalmente, el interviniente aseguró que esa entidad ha ejercido, dentro del principio de legalidad de la función administrativa, las actuaciones pertinentes en el marco de sus competencias; razón por la cual, reiteró que no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se pretende a través de la acción de tutela y solicitó su desvinculación del presente proceso.

2.4. Secretaría General del Senado de la República

En escrito dirigido al juez de primera instancia¹¹, la Secretaría General del Senado de la República informó que el Congreso de la República no tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con lo requerido por el accionante. Esto, toda vez que, según el artículo 150 de la Constitución de 1991, el Senado de la República es competente para adelantar procesos legislativos.

La Secretaría General del Senado de la República indicó que es competencia exclusiva de la rama ejecutiva fijar las rentas nacionales y los gastos de la Administración. En esa medida, afirmó que los asuntos presupuestales solo los puede conocer el Gobierno Nacional por conducto de sus ministros pues es al Ejecutivo a quien le corresponde presentar iniciativas legislativas para el gasto público con base en los parámetros establecidos en el marco

¹⁰ Folio 88.

¹¹ Folio 202.

constitucional, legal y reglamentario correspondiente. Señaló que por lo anterior, no puede esa corporación pronunciarse sobre los requerimientos o pretensiones del accionante.

2.4.1. Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República

Mediante escrito del siete (7) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)¹² la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República rindió informe sobre el Proyecto de Ley 052 de 2018 Cámara – 059 Senado, *“Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”*, de conformidad con las competencias constitucionales de la citada Comisión.

Sobre el trámite legislativo la Comisión interviniente indicó que el 27 de julio de 2018, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó el proyecto general de presupuesto de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y el Decreto 111 de 1996, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 568/18. Señaló también que luego de convocadas las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes y surtidos los debates pertinentes las Sesiones Plenarias, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, realizaron la discusión, votación y aprobación del Proyecto de presupuesto, surtiéndose así los debates correspondientes.

2.4.2. Comisión Tercera del Senado

A través del Presidente de la Comisión Tercera del Senado la entidad vinculada indicó que, de conformidad con la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y el Decreto Ley 111 de 1996, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Nacional, presentar el Proyecto del Presupuesto General de la Nación para la próxima vigencia dentro de los diez días siguientes al 20 de julio de cada año con el fin de efectuar el trámite pertinente.

La Comisión interviniente informó que, el 27 de julio de 2018, la entidad obligada presentó el Proyecto de ley para la vigencia fiscal 2019; es decir para la vigencia del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de la misma anualidad. También indicó que después de su publicación en las Gacetas del

¹² Folios 119 a 112.

Congreso 568 y 052 de 2018, se surtió el primer debate en las comisiones conjuntas III y IV del Senado y la Cámara de Representantes.

Asimismo, el interviniente arguyó que culminado el trámite legislativo pertinente, en las Comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes en sesión conjunta y en atención a la propuesta del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se fijó un monto definitivo del presupuesto para el año 2019 en \$258,9 billones.

Finalmente, la Comisión Tercera del Senado manifestó que el 17 de octubre de 2018 se adelantó en las sesiones plenarias la discusión y aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2019, la que se convirtió en ley de la República.

2.5. Cámara de Representantes

El seis (6) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) la División Jurídica de la Cámara de Representantes presentó respuesta a la acción de tutela de la referencia¹³, para lo cual objetó las pretensiones planteadas en el escrito tutelar al argumentar que esa Corporación no es la competente para atender las peticiones del accionante.

La parte interviniente indicó que el Congreso de la República no es el competente para disponer del Presupuesto General de la Nación ni de los recursos destinados a las diferentes entidades públicas, pues esa facultad recae en el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con los artículos 346 y siguientes de la Constitución Política y que, en esa medida le está prohibido al poder legislativo aumentar o incluir las partidas del gasto público sin el aval del ministerio del ramo.

La División Jurídica de la Cámara de Representantes informó que ese cuerpo legislativo recibió solicitudes por parte de la Universidad de Cundinamarca, el Presidente del Sistema Universitario Estatal y el Rector de la Institución de Educación Superior ITFIP, de las cuales se dio traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Planeación Nacional para lo pertinente.

Asimismo, la interviniente manifestó que el Congreso de la República, a través de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, dentro del estudio del proyecto de ley *“por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos*

¹³ Folios 96 al 101.

de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del año 2019” dio participación a los interesados en el tema, destacando, entre otros, al Ministerio de Educación Nacional, a los Rectores de las universidades públicas y a la Directora General del ICFES.

En ese orden de ideas, la Jefe de la División Jurídica del ente público concluyó que no es la Cámara de Representantes la competente para atender las pretensiones del proceso de la referencia, pues las mismas escapan de las funciones que la Constitución y la ley le han asignado. Por lo anterior, solicitó su desvinculación del asunto objeto de revisión.

2.6. Universidad del Tolima

Mediante oficio del primero (1°) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)¹⁴ el vicerrector administrativo de la Universidad del Tolima rindió informe en el proceso de la referencia, en donde se refirió a la situación fáctica planteada y a las pretensiones objeto de debate.

La institución vinculada afirmó que, en relación al régimen de financiación de la educación superior pública, el artículo 84 de la Ley 30 de 1992 determinó que *“el gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”*, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El ente educativo interviniente informó también que el Estado debe brindar una adecuada financiación para lograr los fines sociales y educativos en forma equilibrada, de manera que se garantice una educación de calidad y relevancia social.

El vicerrector administrativo de la Universidad del Tolima expuso que las universidades estatales reciben anualmente del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, recursos que mantienen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993. No obstante, indicó que esta financiación no ha sido suficiente pues no contempla los costos derivados del crecimiento y evolución de las instituciones de educación superior, ni tiene en cuenta variables como el número de estudiantes, los programas académicos, la cantidad de docentes, los proyectos de investigación o los salarios y prestaciones de los funcionarios administrativos.

¹⁴ Folios 57 al 74.

Al referirse al caso específico de la Universidad del Tolima, el vicerrector administrativo arguyó que esa institución afronta una crisis financiera que se agudizó en el 2016 y que generó que en el mes de septiembre de ese año el Consejo Superior Universitario adoptara una serie de decisiones con el fin de fortalecer la institucionalidad por medio de medidas de contingencia para atender problemas de orden administrativo, gerencial y académico.

El interviniente adujo que la situación económica del ente universitario vinculado no difiere de las demás instituciones de educación superior públicas del país, en donde los gastos de funcionamiento se pagan con ingresos propios que provienen en su mayoría del pago de la matrícula de los estudiantes, cuyo monto per cápita es inferior a un salario mínimo mensual vigente. Esto último toda vez que, a este valor, se le restan, entre otras, las obligaciones legales del descuento por votación y/o los aportes y becas que determina la ley.

Sin embargo, el vicerrector de la Universidad del Tolima aseguró que gracias al plan de saneamiento financiero ejecutado se logró una reducción del déficit de caja, pasando de 24 mil millones de pesos en el año 2016 a 8.700 millones en la vigencia fiscal 2017.

Finalmente, el interviniente concluyó que la consecución de los recursos para la financiación de la educación pública es una necesidad urgente para la Universidad del Tolima y, en general, para todas las instituciones de educación superior públicas del país. En esa medida, las acciones que se adopten y los aportes presupuestales que efectúe la Nación, teniendo en cuenta las actuales necesidades, redundarán en beneficio de la calidad académica, el mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo tecnológico y científico de ese servicio público.

3. Actuación procesal

Mediante Auto del ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) el juez de primera instancia¹⁵ ordenó vincular al Departamento del Tolima y solicitó la remisión de: “[un] *cuadro analítico, y explicativo del comportamiento del gasto social para el sector educativo que ha dispuesto para las Universidades Públicas en General y para la Universidad del Tolima en particular*”. Asimismo, ofició a la Universidad Nacional de Colombia y a la Universidad de Córdoba para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela objeto de revisión¹⁶.

¹⁵ Tribunal Administrativo del Tolima.

¹⁶ El Departamento del Tolima fue notificado en debida forma de su vinculación al proceso de la referencia; no obstante, no se pronunció sobre el asunto objeto de revisión.

Finalmente, tras verificarse una unidad de materia entre ellos, en providencia del ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)¹⁷ se decidió la acumulación del proceso de la referencia a los procesos: 73001-23-33-2018-00536-00¹⁸, 73001-23-33-2018-00560-00¹⁹, 73001-23-33-2018-00561-00²⁰, 73001-23-33-2018-00562-00²¹, 73001-23-33-2018-00563-00²² y 73001-23-33-2018-00564-00²³.

Los citados asuntos fueron remitidos al Tribunal Administrativo del Tolima por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, cuyas pretensiones se sintetizan en la asignación inmediata de los recursos necesarios para que la Universidad del Tolima supere el déficit financiero que atraviesa y en el amparo de los derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad de sus estudiantes.

4. Sentencia objeto de revisión

Mediante providencia del catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) el Tribunal Administrativo del Tolima concedió el amparo de los derechos fundamentales deprecados en las acciones de tutela promovidas por Julián Gratz Vargas y otros en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

El juez de primera instancia argumentó que si bien en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 se fijaron los parámetros para la financiación de la educación superior pública, estableciendo que el rubro previsto para ello debe tener un incremento constante en pesos mediante una actualización anual con el IPC, el legislador no contempló otros factores comprendidos en la progresividad de la educación y sus componentes intrínsecos en la aplicación de la no regresividad.

¹⁷ Folio 84.

¹⁸ Acción de tutela formulada por Jorge Mario Sánchez Quezada en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

¹⁹ Acción de tutela formulada por Estephany Carolina Bustamante Jiménez en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

²⁰ Acción de tutela formulada por Luisa Fernanda Castañeda Fuentes en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

²¹ Acción de tutela formulada por Luna Isabella Rodríguez Collazos en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

²² Acción de tutela formulada por Laura Juliana Arteaga Vargas en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

²³ Acción de tutela formulada por Laura Daniela Niño Jiménez en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

Advirtió el *a quo* que la fórmula establecida en la Ley 30 de 1992 no tuvo en cuenta dos hechos, uno político y otro técnico. Indicó que por una parte en materia política, la asignación mínima de recursos para las universidades públicas en la práctica *“se convirtió en un techo, pues asignar más recursos de los que la fórmula establecía se convirtió en un asunto por completo discrecional del Gobierno de turno, y desde 1993 ningún Gobierno ha hecho asignaciones presupuestales considerables más allá del mínimo establecido en la Ley 30 [de 1992]”*²⁴. El Tribunal Administrativo del Tolima también consideró que existe un error en la asignación de recursos para la educación pública que deviene de la aplicación expresa de la Ley 30 de 1992, *“sin tener en cuenta que se debe guardar concordancia por lo dispuesto en tratados y convenios ratificados en Colombia, que se encuentra en orden ascendente a la norma citada por encontrarse adheridos al bloque de constitucionalidad y deben servir de fuente para la interpretación normativa”*²⁵.

Por otra parte, en materia técnica, el juez de primera instancia afirmó que los costos de la educación ocasionados por la cualificación de docentes, la infraestructura, los gastos administrativos, las investigaciones académicas y los programas de bienestar, entre otros, crecen por encima del índice del precio al consumidor (IPC); circunstancia esta que crea una brecha entre la asignación presupuestal y las necesidades de las universidades públicas que, según el Sistema Universitario Estatal, asciende a más de 18 billones de pesos.

El juez de primera instancia refirió que la situación actual de la educación pública se encuentra en curva descendente, lo que interfiere con el pleno desarrollo de esa garantía como derecho fundamental. Sostuvo el referido Tribunal que el presupuesto destinado a la educación tiene un crecimiento actual irrisorio, pues no se puede medir o actualizar con el IPC sin tener en cuenta otros factores que incrementan los gastos para la buena prestación del servicio público.

Indicó el *a quo* que el derecho fundamental a la educación necesita del funcionamiento integral y sistemático de los componentes de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad para lograr su materialización en términos de calidad y eficiencia; todo ello en cumplimiento de la obligación contenida en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y la normativa dispuesta para la educación.

²⁴ Folio 210.

²⁵ *Ibidem*.

Para el Tribunal Administrativo del Tolima no se puede aplicar de forma exegética el precepto presupuestal contenido en la Ley 30 de 1992, pues se vulnera el principio de progresividad, consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

Asimismo, en la sentencia objeto de revisión se indicó que el principio de progresividad del servicio de educación se entiende como *“el deber del Gobierno Nacional y no como viene siendo concebido y se deja evidenciado ante la constante vulneración a este derecho, ya que a lo anteriormente expuesto no se da el cumplimiento debido ya que con las asignaciones que si bien son descendientes al año fiscal inmediatamente anterior, estos incrementos solo reflejan un cálculo matemático originado en la necesidad de actualizar el capital a través de la herramienta del I.P.C., sin realizar un estudio real de la situación de la educación superior y la necesidad de brindar los recursos reales para cumplir con lo dispuesto desde el bloque de constitucionalidad por medio de los acuerdos y convenios ratificados, deviniendo a la constitución nacional como norma de instrucción nacional hasta llegar a la norma que regula la educación, todo esto bajo la interpretación de la progresividad que requiere la educación desde toda su concepción (sic)”*²⁶.

Finalmente, el juez de primera instancia, en la sentencia del 14 de noviembre de 2018, consideró que la pretensión principal de los accionantes referente al desembolso extra dentro del presupuesto para la vigencia fiscal 2018 con destino a la educación pública no estaba llamada a prosperar pues el juez de tutela *“desde la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene la prohibición para ordenar dentro de la acción de tutela la erogación de presupuestos o disponer de emolumentos”*. Asimismo, argumentó que tal desembolso *“carecería de cualquier fundamento jurídico, añadiendo que estos temas son competencia del legislativo y ejecutivo por medio del procedimiento especial que la normatividad colombiana ha dispuesto para tal fin”*²⁷.

No obstante, en aplicación del principio de progresividad en el cumplimiento de la prestación del servicio de educación superior, el *a quo* resolvió tutelar los derechos fundamentales de los peticionarios, y dispuso ordenar las erogaciones presupuestales necesarias en el proyecto de ley del

²⁶ Folio 211.

²⁷ *Ibíd.*

Presupuesto General de la Nación para las próximas vigencias fiscales a partir de 2020, con el fin de superar el déficit fiscal que presenta la Universidad del Tolima. La sentencia de primera instancia no fue impugnada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala Séptima de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso

El ciudadano Julián Gratz Vargas y otros, en calidad de estudiantes de la Universidad del Tolima, en nombre propio y en representación de los estudiantes de esa institución, formularon acciones de tutela en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional, al considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad. Lo anterior, al afirmar que las políticas gubernamentales para la financiación de la educación pública en Colombia han disminuido gradualmente los recursos asignados a la misma.

Para los accionantes, el déficit que presenta la Universidad del Tolima se debe al incumplimiento del Estado en garantizar los recursos necesarios para su normal funcionamiento; circunstancia esta que generó una crisis presupuestal y causó la clausura de múltiples semilleros de investigación, la reducción de la planta de docentes y la cancelación del programa de bienestar estudiantil, sumado a la precaria y obsoleta infraestructura física que presenta esa institución.

La situación fáctica planteada en los expedientes acumulados se dirige a evidenciar la hipotética vulneración de los derechos fundamentales de los estudiantes de la Universidad del Tolima debido a las directrices adoptadas por el Gobierno Nacional en materia de gasto público en educación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público indica que la acción de tutela no es el medio idóneo ni eficaz para controvertir las directrices del Gobierno Nacional en materia de gasto público. En ese sentido, los peticionarios deben controvertir la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de apropiaciones para el 2019, mediante el uso de la acción pública de inconstitucionalidad.

La autoridad judicial de primera instancia concedió el amparo al argumentar que si bien el juez constitucional no tiene la facultad para ordenar un desembolso adicional al presupuesto para la vigencia fiscal 2018 con destino a la educación pública, no se puede desconocer que los recursos asignados a este servicio público se encuentran en curva descendente pues presentan un crecimiento irrisorio debido a que su actualización está sujeta al IPC sin tener en cuenta otros factores que incrementan los gastos para una buena prestación.

En esa medida, el *a quo* consideró que en este caso se debía aplicar el principio de progresividad y efectuar un estudio sobre la real situación de la educación superior en Colombia con base en lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad. Por lo anterior, ordenó al Gobierno Nacional disponer de las erogaciones presupuestales necesarias en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para las próximas vigencias fiscales a partir del 2020, con el fin de superar el déficit fiscal que presenta la Universidad del Tolima.

3. Problema jurídico

En atención a lo expuesto, corresponde a la Sala determinar si la acción de tutela es procedente para ordenarle al Gobierno Nacional que modifique su política fiscal a partir de las próximas vigencias e incluya erogaciones presupuestales adicionales en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación con el fin de superar el déficit financiero que presentan las universidades públicas, en particular la Universidad del Tolima.

Para resolver este problema jurídico, la Sala reiterará las reglas de procedencia de la acción de tutela y en particular se referirá al cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa. Seguidamente, expondrá unas breves consideraciones sobre (i) la democracia representativa y el proceso legislativo en Colombia y (ii) las competencias del Gobierno Nacional en materia de políticas públicas en el sector educativo y los límites en la competencia del juez de tutela. Lo anterior, con el objetivo de verificar la procedencia de la acción de tutela para regular materias reservadas al ejecutivo por mandato expreso de la Constitución Política.

4. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela

4.1. Legitimación en la causa por activa

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²⁸, la jurisprudencia constitucional ha reiterado en múltiples oportunidades que toda persona tiene el derecho constitucional de acudir a la acción tutelar con el fin de reivindicar la protección de sus derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados. No obstante, para interponer una acción de tutela es necesario cumplir con el requisito de legitimación en la causa por activa, esto es, estar legitimado para poder solicitar dicho amparo constitucional, lo cual se cumple en ciertas circunstancias:

(i) cuando la persona afectada es quien directamente ejerce la acción de tutela;

(ii) cuando la acción es interpuesta a través de representantes legales, como en el caso de personas jurídicas, menores de edad, incapaces absolutos o interdictos;

(iii) cuando se ejerce este derecho mediante apoderado judicial; esto es, de abogado titulado, previo el otorgamiento del correspondiente poder para ello; y finalmente,

(iv) cuando la acción de tutela es interpuesta por un agente oficioso, como cuando las personas no están capacitadas o habilitadas para hacerlo directamente y lo hacen a través de agentes del Ministerio Público que velan por el interés general²⁹.

Por otro lado cabe resaltar que el concepto de "*persona*" contenido en el artículo 86 superior se refiere tanto a las personas naturales como a las jurídicas³⁰. En este orden de ideas, se entiende que las personas jurídicas también son titulares de derechos fundamentales y que pueden ser protegidos por medio de la tutela, cuando se vean vulnerados o amenazados.

Acerca de los derechos fundamentales de las personas jurídicas la jurisprudencia constitucional ha sostenido que éstos están estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece; así como, al ejercicio de derechos de las personas

²⁸ Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

²⁹ Ver Sentencias T-531 de 2002 y SU-447 de 2011,

³⁰ Ver Sentencias C-003 de 1993, T- 411 de 1992, T-241 de 1993, T-016 de 1994, T- 138 de 1995, T-133 de 1995, y SU-447 de 2011.

naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto³¹.

En cuanto a las entidades públicas, la Corte ha señalado que su representación judicial puede llevarse a cabo por otros funcionarios distintos del representante legal, cuando así lo dispongan las normas que definan su estructura³².

En conclusión, la legitimidad por activa es un requisito de procedibilidad imprescindible a la hora de interponer una acción de tutela, de manera que las personas naturales están legitimadas por activa directamente o indirectamente a través de sus representantes legales o por agentes oficiosos. Por el contrario, las personas jurídicas están legitimadas por activa exclusivamente a través de su representante legal o apoderado judicial.

4.2. Otros requisitos generales de procedibilidad

La acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial que permite la protección *inmediata* de los derechos fundamentales de una persona cuando la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o incluso de los particulares³³, vulnera o amenaza tales derechos constitucionales³⁴. No obstante, su procedibilidad está sujeta al cumplimiento de otros requisitos adicionales a la legitimación por activa; a saber:

(i) *relevancia constitucional*, en cuanto sea una cuestión que plantea una discusión de orden constitucional al evidenciarse una *afectación de un derecho fundamental*;

(ii) *inmediatez*, en cuanto la acción de tutela se concibe como un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y

(iii) *subsidiariedad*, en razón a que este mecanismo sólo procede cuando se han agotado todos los medios de defensa por las vías judiciales ordinarias antes de acudir al juez de tutela³⁵.

³¹ SU- 182 de 1998.

³² Auto de Sala Plena No 265 de 2002 y Sentencia T-267 de 2009.

³³ En los términos que señala el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

³⁴ Ver Sentencias SU-1070 de 2003 y Sentencia T-888 de 2012.

³⁵ Consultar Sentencia T-888 de 2012.

Al ser un mecanismo residual y *subsidiario*³⁶, esta Corte ha establecido que solo procede cuando: (i) el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial en el ordenamiento, caso en el cual la tutela entra a salvaguardar de manera inmediata los derechos fundamentales invocados; (ii) cuando existiendo otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para el amparo de los derechos vulnerados o amenazados, lo que permite que la tutela entre a proteger de manera directa los derechos presuntamente vulnerados o se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable³⁷.

4.3. Análisis del requisito de la legitimación en la causa por activa

La Sala reitera que tanto las personas naturales como las personas jurídicas están legitimadas por activa para reivindicar la garantía de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela; las personas naturales lo pueden hacer de manera directa o indirectamente mediante representante legal, apoderado judicial o agencia oficiosa y las personas jurídicas solo están legitimadas para interponer acción de tutela a través de sus representantes legales o apoderados judiciales.

En el asunto objeto de análisis, los demandantes solicitan el amparo constitucional en calidad de estudiantes de la Universidad del Tolima e instauran acciones de tutela por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad. Adicionalmente, afirman actuar en representación de todos los estudiantes de esa institución académica para la protección de las garantías constitucionales en cabeza de éstos.

La Corte advierte de entrada que los argumentos esgrimidos por los actores se dirigen a controvertir por vía tutelar las decisiones sobre la política fiscal adoptada por el Gobierno Nacional en materia de gasto público en educación. Alegan los peticionarios que se presenta una afectación directa a sus garantías constitucionales, así como la vulneración de los derechos fundamentales de todos los estudiantes de la Universidad del Tolima.

De conformidad con las normas constitucionales y legales, así como la jurisprudencia de la Corte, en este caso se debe diferenciar entre, por una parte, los derechos fundamentales en cabeza de cada uno de los ciudadanos

³⁶ Ver entre otras las sentencias T-827 de 2003, T-648 de 2005, T-1089 de 2005, T-691 de 2005 y T-015 de 2006.

³⁷ Sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, resultan relevantes las sentencias C-1225 de 2004, SU-1070 de 2003, SU-544 de 2001, T-1670 de 2000 y la T-225 de 1993, T-698 de 2004, y la Sentencia T-827 de 2003, entre otras.

accionantes, quienes son los que actúan como tutelantes en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación y, por otra parte, los derechos fundamentales del resto de los estudiantes de la Universidad del Tolima a quienes los demandantes afirman representar.

La Sala colige que los actores se encuentran legitimados por activa para interponer las acciones de tutela acumuladas en el presente proceso de manera directa o en nombre propio por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales pues actúan en calidad de estudiantes de la Universidad del Tolima, afirmación que fue corroborada por el Vicerrector Administrativo de la referida institución educativa al dar contestación a cada una de las acciones de tutelas acumuladas en el presente proceso³⁸.

Asimismo, en la página web de la referida institución académica se verifica que los demandantes Julián Gratz Vargas, Jorge Mario Sánchez Quesada, Estephany Carolina Bustamante Jiménez, Luisa Fernanda Castañeda Fuentes, Luna Isabella Rodríguez Collazos y Laura Daniela Niño Jiménez se encuentran matriculados en diferentes programas de pregrado presencial según el censo efectuado por esa universidad para el proceso de elección del Rector 2018-2022, actualizado a 28 de agosto de 2018³⁹.

No obstante, en el asunto objeto de revisión no se acreditan los requisitos para que se configure la agencia oficiosa en materia de tutela pues no se alegó ni se probó una circunstancia real consistente en que el resto de los estudiantes de la Universidad del Tolima como titulares de los derechos fundamentales que se alegan no están en condiciones físicas⁴⁰ o mentales⁴¹ para promover su propia defensa⁴² o en un estado de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional.

Así las cosas, la Sala colige que los actores tan solo se encuentran legitimados por activa para interponer las acciones de tutela acumuladas en el presente proceso de manera directa o en nombre propio, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

4.4. Análisis del requisito de la legitimación en la causa por pasiva

³⁸ Folio 129.

³⁹ http://administrativos.ut.edu.co/images/Rectoria/proceso_eleccion/actualizaciones_proceso/7_censo/estudiantes/presencial/PREGADO_PRESENCIAL.pdf

⁴⁰ Ver sentencia T-342 de 1994.

⁴¹ Ver sentencia T-414 de 1999.

⁴² Ver sentencias T-10 de 2011 y T-388 de 2012.

De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso contra particulares⁴³. En sede de tutela, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada.

En el caso objeto de análisis, se advierte que los accionados son entidades públicas que hacen parte del Gobierno Nacional y son las autorizadas por la Constitución para la formulación, organización, planeación y aplicación de la política fiscal en materia de gasto del sector educativo en el país según lo establece la ley, y por lo tanto están legitimados por pasiva para actuar en este proceso.

4.5. Subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas en Colombia.

Como se advirtió en precedencia, la Sala pasará a exponer unas breves consideraciones sobre (i) la democracia representativa y el proceso legislativo en Colombia y (ii) las competencias del Gobierno Nacional en materia de políticas públicas en el sector educativo y los límites en competencia del juez de tutela con el objetivo de verificar la procedencia de la acción de tutela para regular materias reservadas al ejecutivo por mandato expreso de la Constitución Política.

5. La democracia representativa y el proceso legislativo en Colombia

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 Colombia adoptó el modelo de Estado Social de Derecho como forma de organización democrática, participativa y pluralista, la cual tiene por principio rector el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Este sistema jurídico reconoce a la democracia como un principio fundante⁴⁴ y estructural de la sociedad y le confiere al pueblo la titularidad de la soberanía para conformar el poder público, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3°, C.P.)⁴⁵.

⁴³ Ver entre otras las sentencias T-1015 de 2006 y T-373 de 2015.

⁴⁴ Sentencia C-180 de 1994.

⁴⁵ Sentencia C-018 de 2018.

La Constitución de 1991 modificó y complementó el modelo de democracia representativa establecido en el anterior régimen político, con mecanismos propios de un gobierno participativo⁴⁶. En esa medida, en el actual marco constitucional y democrático, el pueblo tiene la facultad de intervenir de dos formas en la toma de decisiones que lo afectan. Por un lado, la democracia representativa, en virtud de la cual *“las personas afectadas eligen representantes para hablar por ellos en el ámbito de los organismos decisorios representativos, es decir, constituidos específicamente para permitir la interacción entre quienes toman las decisiones y los representantes elegidos colectivamente por las personas potencialmente afectadas.”* Y por otro, el modelo de la democracia participativa, en el que *“los afectados se involucran directamente en la adopción de las decisiones, y ejercen su voz no para elegir a un representante que hablará por ellos, sino para participar directamente en la toma de la decisión”*⁴⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha advertido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos en la medida en que se complementan y logran que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda *“escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido”*⁴⁸.

Así las cosas, dentro de una democracia representativa surge el procedimiento legislativo como el mecanismo mediante el cual se manifiesta de forma concreta el principio democrático en la toma de decisiones por parte de los representantes del pueblo y, en esta medida, se materializa la soberanía popular.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992⁴⁹ determina los sujetos legitimados para ejercer la atribución de presentar proyectos de ley, figura que se identifica con el concepto de *iniciativa legislativa*⁵⁰ y que la Corte en Sentencia C-840 de 2003 definió como *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el*

⁴⁶ En ese sentido, la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que *“por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido”*. Ver Sentencias C-089 de 1994 y C-018 de 2018.

⁴⁷ Ver, sentencia C-461 de 2008, reiterada en las Sentencias C-141 de 2010 y C-018 de 2018.

⁴⁸ Sentencia C – 089 de 1994, reiterada por la Sentencia C-150 de 2015.

⁴⁹ Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005. Rige a partir del 19 de julio de 2006. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

⁵⁰ Ley 5ª de 1992, art. 140.

Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”; todo lo anterior, bajo un régimen de competencias previamente definido por la propia Constitución.

En Colombia, la Constitución Política establece cuatro modalidades de iniciativa, respecto de las cuales se habilitan *competencias específicas*, a saber: i) *Iniciativa de los miembros del Congreso de la República*; ii) *Iniciativa popular*; iii) *Iniciativa funcional*; y, iv) *Iniciativa gubernamental*. En atención a la situación fáctica que originó el proceso de la referencia, la Sala hará una breve explicación de la iniciativa gubernamental.

El inciso 1 del artículo 154 de la Constitución Política le otorga al Gobierno Nacional la competencia específica para presentar proyectos de ley que pretendan la realización de las funciones y tareas a su cargo, especialmente, las que se dirigen al cumplimiento de los objetivos en materia de políticas públicas⁵¹.

La referida competencia de *iniciativa legislativa* que la Constitución le confiere al Gobierno Nacional en ciertas materias se caracteriza por ser: i) *exclusiva* en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y ii) *privativa* pues sólo admite que su regulación se produzca con el consentimiento del ejecutivo.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-1707 de 2000 al referirse a la *iniciativa privativa* en cabeza del Gobierno Nacional en el desarrollo del proceso legislativo para la regulación de materias reservadas al ejecutivo, afirmó que *la iniciativa legislativa gubernamental “debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario”*.

Aunado a lo anterior, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 señala que: *“el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia*

⁵¹ El referido precepto constitucional dispone que: *“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)”*. Asimismo, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, el cual indica que los asuntos de iniciativa privativa del Gobierno Nacional *“Sólo podrán ser dictadas o reformadas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...)”*.

lo justifique, y que: ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’ (...)’”⁵².

En conclusión, la iniciativa gubernamental es uno de los medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para el cumplimiento de los objetivos y competencias en materia de políticas públicas que trace en el Plan Nacional de Desarrollo y que deberá presentar ante el Congreso de la República, cuyo trámite de aprobación debe darse en los términos establecidos en la Constitución.

6. Competencias del Gobierno Nacional en materia de políticas públicas en el sector educativo y los límites en la competencia del juez de tutela. Improcedencia de la acción de tutela para sustituir al Gobierno Nacional en las competencias exclusivas asignadas por la Constitución Política

En materia de educación⁵³, las Leyes 115 de 1994⁵⁴ y 715 de 2001⁵⁵ determinan que a nivel nacional le corresponde al Gobierno la formulación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para su desarrollo. Así como, la distribución de los recursos destinados a ese sector del Sistema General de Participaciones.

Lo anterior, con el fin de garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior.

En ese contexto, el Gobierno Nacional en ejercicio de la iniciativa gubernamental incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros, los objetivos de política pública en temas de educación, cuya financiación se

⁵² Este párrafo corresponde a una cita de la Sentencias C-1707 de 2000, reiterada en la Sentencia C-031 de 2017.

⁵³ La educación es entendida como un derecho fundamental, consagrado en el artículo 67 superior, cuya prestación es responsabilidad del Estado conforme a las exigencias de la sociedad y la familia. En Colombia, el servicio educativo está regulado por la Ley 115 de 1994 “*Por la cual se expide la Ley General de Educación*”, en desarrollo de los presupuestos planteados por la Constitución Política del 1991.

⁵⁴ Modificada por la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”’, publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

⁵⁵ Modificada por la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”’, publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

realiza transfiriendo fondos del situado fiscal a las respectivas entidades territoriales certificadas por medio del Sistema General de Participaciones⁵⁶.

En materia fiscal la Ley 152 de 1994⁵⁷ determina que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política de 1991⁵⁸. Aunado a lo anterior, el artículo 346 superior preceptúa que el Gobierno formulará el presupuesto de rentas y la Ley de Apropriaciones con destino al Congreso y deberán aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

La Sala reitera que la competencia para formular la política fiscal para la educación y la distribución de los recursos requeridos por ese sector le corresponden al Gobierno Nacional, quien de forma *autónoma* y *discrecional* y en ejercicio de la *iniciativa legislativa privativa* presenta el Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que incluye la asignación del gasto social en educación, materia de su exclusiva competencia (CP art. 154).

Al ser una facultad *exclusiva*, descarta la posibilidad de que cualquier otra autoridad, directa o indirectamente, interfiera con su ejercicio; pues las decisiones sobre la política fiscal formulada por el Gobierno Nacional para una vigencia determinada en materia de gasto público se sujeta a la plena *autonomía, voluntad y discrecionalidad* del ejecutivo. Así las cosas, no resulta procedente, en aras de proteger los derechos fundamentales en sede de tutela, proferir ordenes tendientes a asignar erogaciones presupuestales a un sector de manera particular para superar el déficit financiero que presente, al no ser una competencia asignada al juez constitucional.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia de unificación SU-1052 de 2000, concluyó que “*mediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder*

⁵⁶ Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, la cual, reglamenta el Acto Legislativo 01 de 2001 y regula la prestación del servicio educativo colombiano.

⁵⁷ “Por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”,

⁵⁸ “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política”⁵⁹.

La intervención del juez de tutela en la política fiscal en educación no está constitucionalmente justificada, pues a pesar de que el objetivo de reducir el déficit es imperioso y relevante a la luz de los postulados del Estado social de derecho, no existe una razón válida que haga procedente la acción de amparo para sustituir al Gobierno Nacional en las competencias asignadas por la Constitución Política.

De tal suerte que, tanto por la naturaleza de la acción de tutela como por el principio de legalidad del gasto público, el juez constitucional no puede por vía de tutela incrementar el presupuesto de inversión en educación como tampoco ordenar al Gobierno Nacional que lo haga pues esta facultad escapa de su órbita de competencia y de hacerlo incurriría en una extralimitación de sus funciones al ser una iniciativa *exclusiva y privativa* del Gobierno Nacional por mandato expreso de la Constitución.

En consecuencia, en el presente caso la acción de tutela no resulta procedente para controvertir las directrices del Estado en la política fiscal. En esa medida, no le corresponde al juez de tutela ordenar su modificación con miras a que se efectué un desembolso extra dentro del presupuesto destinado a la educación pública para las próximas vigencias fiscales a partir de 2020. De ahí que, como ya se explicó, dicha función corresponde a una prerrogativa del ejecutivo dentro del proceso legislativo.

En ese orden de ideas, la Sala Séptima de Revisión revocará la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima, el catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en primera instancia. En su lugar, declarará improcedente la solicitud de amparo formulada por el señor Julián Gratz Vargas y otros.

Lo anterior, por cuanto, tal como quedó expuesto, la acción de tutela no es procedente para cuestionar o modificar las orientaciones o directrices del Gobierno Nacional en materia de gasto público, en razón a que la política fiscal del Estado se hace realidad en la Ley Orgánica del Presupuesto y en la Ley de Apropriaciones para una vigencia fiscal determinada⁶⁰.

⁵⁹ Reiterada en las Sentencias SU-1061 de 2000, SU-1113 de 2000, T-1135 de 2000, SU-1148 de 2000, SU-1194 de 2000, SU-1195 de 2000, SU-1382 de 2000, T-031 de 2001, T-117 de 2001, T-179 de 2001, T-211 de 2001, T-643 de 2001, T-770 de 2001, T-171 de 2002 y T-784 de 2002, entre otras.

⁶⁰ Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2019.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), que concedió las acciones de tutela impetradas por Julián Gratz Vargas y otros en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional. En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo impetrado por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría General librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

