

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C. once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014)

Expediente 250002324000200800251 01

AUTORIDADES NACIONALES

Actora: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 12 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección B, por medio de la cual denegó las súplicas de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

#### **1.1. Pretensiones**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó la parte demandante la

nulidad del Decreto 4944 del 26 de diciembre 2007 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se "*Liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2008*", y le asignó como parte del presupuesto a la Universidad de Cundinamarca la suma de \$5.513.847.620.

A título de indemnización, solicita se ordene a la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Educación Nacional fijar como presupuesto del 2008 para la Universidad de Cundinamarca el valor correspondiente a \$25.734.000.000, teniendo como base de liquidación el presupuesto que debió asignarse en el 2007, es decir, la suma de \$24.744.000.000 resultante de la reliquidación total de la base constitucional y legal, en consecuencia condenar a la demandada a pagar a favor de la demandante la suma de \$19.920.000.000, o el saldo que resulte de la aplicación constitucional y legal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, a favor de la Universidad de Cundinamarca, junto a actualizaciones, intereses y demás emolumentos legales a que haya lugar hasta el momento que se haga efectivo el pago de lo adeudado por parte de la demandada. En caso tal de no dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 176 del C.C.A. que se reconozca y pague a la Universidad de Cundinamarca, los intereses comerciales moratorios, tal como lo autoriza el artículo 177 del C.C.A..

## **1.2. Hechos**

Los hechos relatados por el actor se resumen de la siguiente manera:

La UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA "UDEC" es un ente universitario estatal, con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación, con

personería jurídica, autonomía académica, administrativa, financiera y patrimonio independiente, reconocida como universidad estatal, mediante Resolución No. 19530 de diciembre 30 de 1992, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

La "UDEC", en su calidad de universidad pública de carácter territorial (Departamental), se rige por la Ley 30 de 1992, que regula la Educación Superior en Colombia y determina específicamente las fuentes de financiación de las Universidades Estatales u oficiales y sus incrementos presupuestales legales.

En 1994 el Gobierno Nacional le asignó a la UDEC como parte del presupuesto la suma de \$ 251.000.000, sin que se aplicara una regla equitativa o justa para trasladar los recursos a partir de 1994

La UDEC recibió la suma anterior teniendo en cuenta que sólo hasta el 30 de diciembre de 1992, mediante Resolución No. 19530 del Ministerio de Educación, reconoció como Institución Educativa de Educación Superior y de conformidad con el artículo 86 de la Ley 30 de 1996, debía aplicarse el incrementos en pesos constantes con base en el presupuesto del año inmediatamente anterior.

Las transferencias de recursos o la asignación del presupuesto de la Universidad de Cundinamarca sólo podrían hacerse con fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política, como específicamente lo adujo el mismo Ministerio de Hacienda en la demanda de inexecutable contra el artículo 42 de la Ley 1151 de 2007.

La asignación de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Educación Nacional a partir de 1994 fue completamente

arbitraria y discriminatoria puesto que no tuvo en cuenta el promedio que se había otorgado a las demás Universidades ni se tuvo criterios objetivos y adecuados que permitieran valorar de manera adecuada la inversión social en educación para el pueblo del Departamento de Cundinamarca.

Los aportes del Gobierno Nacional tienen las siguientes características:

En 1993 la Nación tenía la obligación de transferir o asignarle del presupuesto nacional recursos a la Universidad de Cundinamarca.

Para este mismo año sí existía un presupuesto con el que estaba funcionando la UDEC, así fuera del asignado solamente por el Departamento de Cundinamarca y los recursos propios.

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 no establece de manera exclusiva o única que la asignación del presupuesto debía hacerse sobre el asignado directamente por la entidad financiadora sino que sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, por lo tanto, para la asignación del presupuesto para el año 1993 la Nación-Ministerio sólo podía haber utilizado una de las dos vías: A) El promedio otorgado a todas las Universidades territoriales, B) El presupuesto total de la Universidad de Cundinamarca para el año 1992.

Así, entonces, llevando a cabo la operación del promedio anual entregado a todas las universidades territoriales se tiene que la base sobre la cual debió hacerse la liquidación del presupuesto para el año 1993 fue de \$5.684.000.000.

Llevando a cabo la operación completa y con base en las premisas anteriores se tiene que el presupuesto que debió liquidarse el año 2008 era de \$25.734.000.000; aplicando en adelante la misma fórmula; dejó de

apropiar en su presupuesto una suma porcentual correspondiente al índice de precios al consumidor (IPC) de cada año hasta el presente que representa claramente una vulneración de sus obligaciones constitucionales y legales. La suma asignada por la Nación-Ministerio de Hacienda para el año 2008 fue de \$5.814.000.000.

Por lo anterior, el saldo adeudado a la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA por la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público es \$19.920.000.000.

Los intereses que deben aplicarse sobre el saldo anterior es el 21,83% efectivo anual conforme la Resolución No. 2366 del 28 de diciembre de 2007 de la Superintendencia Financiera.

La Universidad de Cundinamarca con las decisiones del Gobierno Nacional ha sido tratada de manera discriminatoria e injustificada con respecto a todas las demás universidad públicas, siendo que el artículo 13 de la Constitución Política obliga que la regla aplicada para la distribución de los recursos para la educación sea conforme a la regla del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

Como disposiciones violadas de orden legal, la parte actora, señala:

Artículos 13, 29, 67, 69, 86, 113, 228, 230, 350 y 360 de la Constitución Política de Colombia; Ley 30 de 1992; Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y los pronunciamientos que tienen efectos de cosa juzgada constitucional de la Corte Constitucional y sentencias que tienen valor de precedentes del Consejo de Estado.

El concepto de la violación en resumen se lo sustenta en resumen de la siguiente manera:

### **Violación del principio de autonomía universitaria.**

El núcleo esencial de la autonomía universitaria está constituido por la posibilidad real con que deben contar las universidades, para autodeterminarse en el ámbito académico y administrativo, particularmente esa autonomía implica el margen de acción de esas instituciones que posibilitan que puedan autorregularse, por lo que se evita la indebida intervención de los poderes públicos en ellas.

Ese margen de acción incorpora la capacidad de manejar sus recursos, como elemento indiscutible para el desarrollo efectivo de la función que les ha sido confiada.

El artículo 84 de la Ley 812 de 2003 al contemplar que un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades, sería redistribuido con base en una concertación con los rectores de las universidades públicas, limitó desproporcionadamente su autonomía, vulnerando su núcleo esencial, ya que la gestión de programas y recursos de esas instituciones ya no atendería las políticas propias definidas en el plan de desarrollo de cada universidad, sino que depende de las decisiones unilaterales del ejecutivo y, en consecuencia, es irrazonable a la luz de la Constitución de 1991, por ello la Corte Constitucional en sentencia C-926 de 2005 declaró inexecutable la parte que exigía a las universidades acordar con el Gobierno nuevos criterios de distribución del presupuesto.

### **Violación al principio de progresividad.**

El incremento en pesos constantes de los presupuestos asignados anualmente a las instituciones de educación superior, es un principio supralegal o constitucional, que busca establecer una garantía mínima para

que las universidades puedan cumplir su misión pública, y que obliga al gobierno a transferir los recursos a las instituciones de educación superior con base en los ingresos aportados en el año inmediatamente anterior con aumento del IPC.

No es un incremento en términos reales, ya que la fórmula lo único que permite es que la inversión social en educación no se vea reducida año a año por cuenta de la pérdida adquisitiva del dinero, sino que mantenga su valor constante. La progresividad en término reales u objetivos con la fórmula del IPC no se ha producido, sino que sólo garantiza que no se disminuya esa inversión.

La fórmula legal del IPC es un mecanismo especial, adecuado y propicio para la armonización de todos los valores y principios constitucionales que se ponen en juego para el cumplimiento de la educación superior a través de la universidad, y busca que se encuentre por fuera de los debates coyunturales de la política y de los gobiernos de turno, para darle a la educación un estatus y un orden especial que permita al Estado cumplir con la función pública.

### **Principio de igualdad y base de la liquidación.**

La determinación del monto mínimo que debía aportársele a la Universidad de Cundinamarca a partir de 1993, no podía ser menor al promedio de todas las universidades públicas territoriales que al momento de la asignación de presupuesto se hizo, ya que no existe ninguna razón que pueda justificar que la educación de un joven o ciudadano de Cundinamarca, pueda valer menos que cualquier región del país.

La violación consiste en haber fijado el presupuesto de 2008 con base en una situación de inconstitucionalidad, puesto que por una parte se le discriminó negativamente al no haberle asignado presupuesto en 1993, existiendo una obligación constitucional para ello, y al momento de iniciar la vigencia en 1994 no se tuvo en cuenta un criterio objetivo o de razonabilidad para apropiarse dichos recursos.

Se afectó el principio de igualdad desde el momento en que la Universidad de Cundinamarca fue creada el 30 de diciembre de 1992, y el hecho que en 1993 no se le asignara presupuesto, cuando el Estado estaba obligado constitucional y legalmente a hacerlo, puesto que desde 1992 era una universidad territorial, y por tanto tenía las mismas características de las 15 universidades territoriales a quienes sí se les transfirió recursos públicos.

### **Violación del artículo 86 de la ley 30 de 1992**

No existe duda sobre el deber legal de la financiación de la Universidad Pública Territorial por parte de la Gobernación de Cundinamarca y por la Nación en la proporción correspondiente, ya que la educación es un servicio público y el Estado Social tiene como uno de sus deberes sociales esenciales, su sostenimiento.

### **Falsa motivación en la expedición del acto.**

El presupuesto de la universidad estatal debe ser fijado de acuerdo con el principio de progresividad establecido en la Constitución, desarrollado a través de la fórmula legal estipulada en el artículo 8 de la Ley 30 de 1992.

La apropiación del presupuesto o de la transferencia a cargo de la Nación en 1994 debió hacerse teniendo en cuenta el promedio de todas las

universidades territoriales para garantizar el principio de igualdad, de tal forma que la base de la liquidación para el año 1994 debió ser la suma de \$576.266.000, y como consecuencia de lo anterior, la base de liquidación para la transferencia de 2008 debió ser por valor de \$25.734.000.000.

El acto acusado se fundó en un error en cuanto a la aplicación de la norma que establece la fórmula del IPC para la determinación del presupuesto de la Universidad de Cundinamarca.

Si bien es cierto que se tuvo como fundamento el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 para la asignación del presupuesto de la Universidad de Cundinamarca para el año 1994, la determinación de la base de la liquidación debió hacerse utilizando una regla objetiva que respetara el principio de igualdad frente a las demás universidades territoriales, lo cual significa que lo más equitativo era utilizar el promedio de todas, y además de ahí en adelante se asumió como base para la asignación del presupuesto año tras año y hasta la fecha del acto demandado, la misma aplicación errónea de la norma.

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 tiene una orden imperativa y simple, puesto que los presupuestos de las universidades deben incrementarse año a año, y para ello se adoptó la fórmula del IPC - índice de precios al consumidor-

### **Desviación de poder.**

Se debe determinar si la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación, al no cumplir de manera estricta con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 al asignarle un presupuesto de \$5'513.847.620 a la Universidad de Cundinamarca para el año 2008, desvirtúa los fines de la norma, ya que su deber es que la

educación superior de la comunidad regional que representan, pueda avanzar o progresar no sólo en cuanto a la calidad sino en cuanto a cobertura.

Al no haber otorgado de manera adecuada o legal los dineros correspondientes a la vigencia 2008, se utilizó el presupuesto que era de la universidad para unos fines diferentes a los que la norma determina y en consecuencia dejó de efectuar los principios de progresividad, violándose así la autonomía universitaria al restringir su capacidad de acción para cumplir, en nombre del Estado, el servicio público de la educación superior.

### **Excepción de inconstitucionalidad.**

Una aplicación ilegal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, tal como se dijo con antelación, deviene en una inconstitucionalidad que tiene que ser corregida por parte del juez.

Por lo anterior, la parte actora solicita que se decrete la excepción de inconstitucionalidad de la Ley 1169 de 2007 y del Decreto 4944 de 2007 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el cual se ordena y liquida el presupuesto general del departamento para la vigencia fiscal de 2008, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, mediante el cual se le asignó al presupuesto de la Universidad de Cundinamarca la suma de \$5.513.847.620, porque con ellos se vulneraron los artículos 67, 69, 339, 350 y 366 de la Constitución, así como el bloque de constitucionalidad que respalda el incremento en pesos constantes y la progresividad de los presupuestos de las universidades estatales y los precedentes jurisprudenciales tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

## II. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, pues considera que el Gobierno Nacional con base en las disposiciones legales contenidas en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, ha apropiado en los diferentes años los recursos correspondientes para las universidades nacionales, departamentales y municipales.

La Universidad de Cundinamarca UDEC, institución de carácter departamental, sólo adquirió reconocimiento oficial mediante resolución ministerial No. 19530 de diciembre 30 de 2002, por lo que hasta ese momento el Gobierno no venía contribuyendo con la financiación de ese ente universitario.

Como para 1993 no se había presupuestado ningún recurso para esa universidad, no había valor alguno que actualizar en los términos del inciso 2 del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, por lo que a través de la ley de presupuesto de 1995 la Nación optó por asignar una partida presupuestal a la Universidad de Cundinamarca para funcionamiento, sin que esto obligara a efectuar una partida de inversión para ese centro educativo, y desde ese momento la Nación siempre ha contribuido presupuestalmente para el rubro de funcionamiento de ese ente universitario, en los términos de dicha ley.

En cuanto a los recursos de inversión, para las universidades del orden departamental, éstos deben ser gestionados ante el Departamento Nacional de Planeación, haciendo la solicitud a través de la ficha BPIN del ente territorial, es decir, la universidad debía haber establecido un plan de inversiones a realizar, lo cual no garantiza automáticamente los recursos, dado que ello depende de la disponibilidad presupuestal y de la viabilidad técnica que ofrezcan los proyectos presentados.

Las apropiaciones presupuestales asignadas a la universidad demandante, corresponden a lo estipulado en la Ley 30 de 1992, siendo válido precisar que en el caso del artículo 87, los recursos no están indexados al IPC, puesto que el monto depende del incremento real del producto interno bruto, que debe ser como mínimo del 30% del crecimiento real, el cual se ha realizado de conformidad con los objetivos previstos para el sistema de las universidades estatales, en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran, según lo determine el CESU.

Para el año 2004 se le asignaron a la universidad \$853.4 millones adicionales por indicadores de gestión en cumplimiento de lo señalado en el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 y en el año 2005 fue incluido el 8% de que trata el Decreto 3545 de 2004 y así sucesivamente.

La evolución de los aportes de la Nación para la Universidad de Cundinamarca demuestra que éstos se han venido incrementando por encima de las tasas de inflación causadas en los respectivos años al pasar de 562 millones en 1995 a \$4.842.9 millones en el año 2005, o un crecimiento promedio anual de 24%, es decir de 13.7 puntos porcentuales por encima de lo establecido en la normatividad vigente.

En el año 2006 se le asignaron \$6.007.280.772, en el 2007 \$5.872.730.040, para el año 2008 \$6.578.482.877 y finalmente para el 2009 la suma de \$6.646.769.587 y para ese año se apropió un reajuste por concepto de IPC con vigencias anteriores por un valor de \$148.733.079 faltando solo distribuir los recursos apropiados por el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, los cuales se harían al finalizar esa vigencia.

Propuso la excepción de inepta demanda, explicando que en la demanda se solicitó la nulidad del Decreto 4944 de 2007 en general, cuando en realidad

lo que se pretende es la nulidad de las disposiciones relacionadas con la asignación presupuestal de la Universidad de Cundinamarca, contrariándose así lo dispuesto en el artículo 138 del C.C.A.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección B, decidió declarar no probadas las excepciones propuestas y denegar las pretensiones de la demanda, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Se controvierte por las partes en este proceso, la legalidad del Decreto 4944 de diciembre 26 de 2007 proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual se liquidó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, que le asignó como parte del presupuesto a la Universidad de Cundinamarca la suma \$5'813.847.620.

El Tribunal procedió en primer lugar a resolver la excepción de inepta demanda propuesta por la demandada, considerando que si bien en la demanda se solicitó la nulidad de la totalidad del Decreto 4944 de diciembre 26 de 2007, de los hechos de la demanda y del concepto de la violación se encuentra que la pretensión sólo va encaminada a que se declare la nulidad de la parte del decreto, que se refiere únicamente a la asignación presupuestal para la Universidad de Cundinamarca, de tal forma que no se advierte ineptitud en la demanda y por tanto, la excepción no estaba llamada a prosperar.

Respecto de cada uno de los cargos el a quo considera:

### **Violación del principio de autonomía universitaria.**

Se considera que habría vulneración a la autonomía universitaria en el caso en el que no se le hubiera hecho ningún reconocimiento de dinero para ese año, pero en el acto demandado se encuentra que a la universidad demandante se le hizo la respectiva asignación.

El Tribunal no encontró violación al principio de autonomía universitaria ya que en este caso se demandó únicamente el Decreto 4944 de 2007, por medio del cual se liquidó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, no se pueden traer argumentos relacionados con decretos anteriores por la falta de reconocimiento de su asignación en oportunidades o años anteriores, puesto que el estudio se refiere de manera única a este decreto y la vigencia fiscal de 2008.

Ahora bien, si la demandante no estuvo de acuerdo con el monto de la asignación que se le hizo, debe tenerse en cuenta lo dicho por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el oficio con número de radicación 2-2009-036838 de diciembre 10 de 2009 el Director General del Presupuesto Público Nacional, en el cual se explicó lo siguiente:

*“La Nación no financia los costos del funcionamiento de las Universidades Públicas, **sino que los aportes de la Nación constituyen una de las fuentes de financiación de los mismos.** La Nación apropia recursos globales a las Universidades Públicas y son éstas quienes, junto con los demás recursos (los aportes territoriales y sus rentas propias), elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, y son sus Consejos Superiores, máximo órganos de gobierno, los facultados para su aprobación. Así las cosas, le corresponde a cada ente universitario atender los gastos que le*

*demanda el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas legales les señalen."*

En este contexto, se encuentra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no vulneró el principio a la autonomía universitaria, por medio del decreto demandado, puesto que para la vigencia fiscal del año 2008 se hizo la respectiva asignación.

### **Violación al principio de progresividad.**

En cuanto a este cargo, considera el Tribunal que debe tenerse en cuenta que en el oficio con número de radicación 2-2009-036838 de diciembre 10 de 2009 el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó lo siguiente:

"(...)

*En cumplimiento de dichos artículos, se le han asignado a la Universidad de Cundinamarca para los años de 1998 a 2008 los siguientes recursos de la Nación:*

### **APORTES DE LA NACIÓN ASIGNADOS A LA UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA EN CUMPLIMIENTO DE LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY 30 DE 1992**

*(Cifras en millones de pesos)*

<b>AÑOS</b>	<b>Artículo 86</b> <b>(1)</b>	<b>Artículo 87</b> <b>(2)</b>	<b>TOTAL</b> <b>(3)=(1+2)</b>	<b>IPC</b> <b>(4)</b>	<b>Var.%</b> <b>(5)</b>
1998	2,061.7	78.1	2,139.8	16.70	41.28
1999	2,460.8	0.0	2,460.8	9.23	19.36
2000	3,309.8	164.0	3,473.8	8.75	34.50
2001	3,855.5	141.7	3,997.2	7.65	16.49
2002	3,889.8	129.3	4,019.1	6.99	0.89

2003	4,587.1	160.7	4,747.8	6.49	17.93
2004	5,528.6	111.0	5,639.5	5.50	20.52
2005	4,842.9	301.8	5,144.6	4.85	-12.40
2006	5,347.2	660.1	6,007.3	4.48	10.41
2007	5,637.0	315.7	5,952.7	5.69	5.42
2008	5,918.8	659.6	6,578.5	7.67	5.00
Promedio				<b>7.14</b>	<b>11.12</b>
Período					
1998-2008					

*“Como se puede observar, la evolución de los aportes de la Nación a la Universidad de Cundinamarca muestra que éstos se han incrementado por encima de las tasas de inflación causadas de los respectivos años, al pasar de \$2.061.7 millones en 1998 a \$5.918.8 millones en el año 2008, con un crecimiento promedio anual de 11.1%, es decir que la Nación, haciendo un gran esfuerzo fiscal asignó recursos en 4 puntos porcentuales por encima de lo mínimo establecido por la normatividad vigente.*

*“Es preciso señalar que dado que el Presupuesto General de la Nación debe presentarse al Congreso de la República el 20 de julio de cada vigencia, los aportes de la Nación para las Universidades Públicas se calculan tomando como base los recursos asignados en la vigencia en la cual se está programando el proyecto de presupuesto de la siguiente y se le aplica el IPC esperado que proyecta la Dirección de Política Macroeconómica del MHCP para la vigencia que se está proyectando.*

***Una vez se conoce el dato definitivo de la inflación se procede a efectuar los ajustes correspondientes si hay lugar en cada una de las vigencias; es decir, cuando el IPC cierra con un % diferente al que se proyectaron los aportes de la Nación en cada vigencia, la diferencia se ajusta y los recursos se asignan en la vigencia que se está programando.***

***Por ejemplo, para el caso de la vigencia de 2008, sólo hasta enero de 2009 se supo con qué IPC cerró la vigencia (7.67%). Pero debido a que en el transcurso de la vigencia no se modificó la Ley Anual de Presupuesto de 2009, la diferencia que se presenta en el cálculo de los aportes de la Nación para 2008 (3.17%) sólo se puede asignar en la proyección de los aportes de la Nación de la vigencia de 2010, y así sucesivamente.***

*A la fecha, el Gobierno Nacional nunca ha dejado de dar estricto cumplimiento a la normatividad vigente sobre la financiación de las Universidades Públicas, solo que por la planeación de la política económica los ajustes de los aportes de la Nación que resultan de un mayor IPC entre el proyectado y el causado se pueden realizar sólo cuando se está programando la Ley Anual de Presupuesto de la siguiente vigencia."*

De acuerdo con lo dicho por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Tribunal encontró que sí se cumplió con la orden establecida en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, puesto que para la vigencia fiscal de 2008 la asignación que se le hizo a la Universidad de Cundinamarca fue de acuerdo con el IPC, de manera que no se encuentra vulnerado el principio de progresividad.

#### **Violación al principio de igualdad y base de la liquidación.**

El a quo consideró que, dado que el estudio en este caso sólo se refiere al decreto 4944 de 2007, en el cual sí se hizo la asignación a la universidad demandante tal como se hizo con las demás universidades, no se encuentra violación al derecho a la igualdad.

Ahora bien, si la Universidad de Cundinamarca estaba inconforme con los decretos por medio de los cuales se liquidó el presupuesto para las vigencias de los años fiscales de 1993 y 1994, debió demandarlos de manera directa por medio de la acción correspondiente, de tal forma que al no hacerlo, mantienen la presunción de legalidad.

#### **Violación del artículo 86 de la ley 30 de 1992**

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece: *Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas*

*propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993."*

Considera el Tribunal que no se encuentra desconocimiento alguno a esta norma, puesto que el Ministerio de Hacienda incrementó el presupuesto correspondiente al año 2008 de conformidad con el IPC, lo que pasó es que tal como se estableció en el oficio del Ministerio de Educación que obra a folio 191 del cuaderno principal, para ese año los aportes por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 fueron de \$5.918.8 millones de pesos, y estos aportes se programaron con un IPC de 4.5%, pero como el año cerró con un IPC de 7.67%, la diferencia, es decir el 3.17% se asignó a la Universidad de Cundinamarca en la vigencia de 2009 y 2010. En este orden de ideas, es claro que la asignación se hizo respetando el IPC.

#### **Falsa motivación en la expedición del acto.**

El Tribunal tampoco encuentra falsa motivación en el acto ademandado puesto que en este caso se está demandado la asignación del presupuesto que se hizo para la Universidad de Cundinamarca para la vigencia fiscal de 2008, de manera que no se pueden alegar hechos que ocurrieron en 1993 y 1994, los cuales no fueron puestos en consideración en esa época.

Entonces, como se dijo con antelación, la demandante en los años 1993 y 1994 debió demandar los decretos en los que no se les hizo ningún reconocimiento del presupuesto.

#### **Desviación de poder.**

Como en los cargos anteriores se encontró que el Ministerio de Hacienda sí cumplió con el artículo 86 de la ley 30 de 1992, de tal forma que no se encuentra una desviación de poder, puesto que la asignación correspondiente a la universidad demandante para el año 2008, se hizo en los términos de la ley, y teniendo en cuenta el IPC.

### **Excepción de inconstitucionalidad.**

Considera el Tribunal, basado en jurisprudencia de la Sección Primera el Consejo de Estado la excepción de inconstitucionalidad procede cuando hay oposición de una norma sub-constitucional y una de rango constitucional que regula el asunto o la materia. Así mismo, la violación debe emerger de manera manifiesta o notoria de esa confrontación directa entre la norma inferior y la constitucional y en este caso no se encontró vulneración manifiesta alguna por parte del decreto demandado a norma de carácter legal o constitucional, tal como se analizó en los cargos anteriores.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación con los siguientes argumentos:

La sentencia recurrida, al pronunciarse sobre el fondo del asunto, niega las súplicas de la demanda al considerar, en síntesis, que al atacarse el Decreto 4944 de 2007 por el cual se liquidó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, y en especial las asignación efectuada a la Universidad de Cundinamarca por valor de \$5.513.847.620.00, no debió sustentarse en supuestos ocurridos anteriores en el tiempo, esto es en los aportes presupuestales para el año 1994 y siguientes.

Indicó el recurrente que en el fallo que se impugna, no se interpretó en debida forma la demanda, en especial se destaca el aparte según el cual: *"En primer lugar y dado que en este caso se demandó únicamente el decreto 4944 de 2007, por medio del cual se liquidó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, no se pueden traer argumentos relacionados con decretos anteriores por la falta de reconocimiento de su asignación en oportunidades o años anteriores, puesto que el estudio se refiere de manera única a este decreto y la vigencia fiscal de 2008"*.

Como se manifestó en el documento introductorio de la presente acción, al hacer referencia a la falsa motivación del Decreto 4944 de 2007, en lo que hace referencia a la asignación del presupuesto correspondiente a la universidad de Cundinamarca, que si bien es cierto tuvo como base el art. 86 de la Ley 30 de 1992, también es cierto que la base de la liquidación se realizó contraviniendo el principio de la igualdad, con respecto a las demás universidades territoriales, pues lo más equitativo era haber utilizado o tomado como base el promedio de todas.

El art. 86 de la Ley 30 de 1992, contiene una orden imperativa y simple, lo que nos lleva a concluir que los presupuestos de la Universidad de Cundinamarca en su incremento anual se deben con el IPC, con lo cual se garantiza la mínima acción del Estado Colombiano en la garantía del servicio público de la educación superior.

El mandato de origen legal consagrado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es simplemente el desarrollo del postulado constitucional del principio de progresividad del gasto social en Educación y el incremento (IPC) en pesos constantes de los procesos asignados anualmente a las instituciones de Educación Superior, para que las universidades puedan cumplir su misión

pública, en realidad no es un incremento en términos reales pues la fórmula lo único que permite es que la inversión social en educación no se vea reducida año a año por cuenta de la pérdida adquisitiva del dinero sino que mantenga su valor constante. La progresividad en términos generales u objetivos en realidad con la fórmula del IPC no se han producido, sino que simplemente se garantiza que no se disminuya dicha inversión.

Lo que se pretendía al señalar situaciones que afectaban decretos con asignaciones presupuestales anteriores, obedece a la necesidad de indicar que bajo estos presupuestos se liquidó el valor asignado para la vigencia del año 2008. Es decir que el monto asignado con el decreto atacado es un producto de todas y cada una de las asignaciones previamente efectuadas a favor de la Universidad de Cundinamarca. Si desde un comienzo se hubiese respetado el derecho a la igualdad que ampara a este ente de educación superior respecto de otras universidades de la región, las asignaciones posteriores como la correspondiente a la vigencia para el año 2008, no reflejaría este monto inequitativo.

Si bien el Ministerio relacionó la forma en la que se actualizan los valores asignados a las universidades públicas para evitar la pérdida de poder adquisitivo, en este caso concreto resulta de gran importancia determinar, que carece de sentido real y material, ya que si bien se pueden hacer ajustes para mitigar la devaluación de los dineros asignados, éstos deben corresponder a sumas realmente acordes con el funcionamiento de la Universidad de Cundinamarca. La intención del legislador es sin duda alguna mantener unas condiciones reales de funcionamiento de las universidades estatales, para garantizar el ejercicio de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida por lo tanto la asignación presupuestal no puede obedecer a criterios arbitrarios de distinción entre entes universitarios

autónomos. De lo anterior se concluye que no existen claros elementos fácticos o jurídicos que justifiquen la discriminación de la que fue víctima la Universidad de Cundinamarca respecto de las demás universidades públicas territoriales. No existen pautas de las que se deduzca la proporcionalidad ni la finalidad de tal discriminación.

Así las cosas, imponer a las universidades, tal como lo pretende la norma acusada, el deber de concertar y acordar con el gobierno los criterios y procedimientos de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias que no podrán exceder del 12%, es someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales, en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante auto de 21 de noviembre de 2013 se corrió traslado a las partes y al señor Procurador Delegado ante esta Corporación por 10 días para alegar de conclusión, sin que hubiera pronunciamiento alguno.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Procede la Sala a examinar las argumentaciones expuestas por la parte actora en el recurso de apelación, pues de conformidad el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil ésta providencia se limitará a conocer solamente de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, pues los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

La Universidad de Cundinamarca demanda en acción de nulidad el Decreto 4944 de 26 de diciembre de 2007, “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2008, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*” en cuanto asignó a la Universidad actora, como parte del presupuesto para la vigencia fiscal del 2008 la suma de \$5.513´847.620.oo.

### **El recurso de apelación**

El recurso se sustenta básicamente en que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 desarrolla el postulado constitucional del principio de progresividad del gasto social en Educación y que por lo tanto, el incremento (IPC) en pesos constantes no es un incremento en términos reales ya que este incremento lo único que permite es que no se disminuya dicha inversión.

Señala que a pesar de que se actualizaron los valores asignados a las universidades públicas para evitar la pérdida de poder adquisitivo, ello carece de sentido real y material, ya que si bien se pueden hacer ajustes para mitigar la devaluación de los dineros asignados, éstos deben corresponder a sumas realmente acordes con el funcionamiento de la Universidad de Cundinamarca, por lo tanto la asignación presupuestal no puede obedecer a criterios arbitrarios de distinción entre entes universitarios autónomos.

Indica que lo que se pretendía al señalar situaciones que afectaban decretos con asignaciones presupuestales anteriores, era hacer ver que el monto asignado en el decreto atacado es un producto de todas y cada una de las asignaciones previamente efectuadas a favor de la Universidad de Cundinamarca, por ello, si desde un comienzo se hubiese respetado el derecho a la igualdad que ampara a este ente de educación superior,

respecto de otras universidades de la región, las asignaciones posteriores como la correspondiente a la vigencia para el año 2008, no reflejaría inequidad.

### **Problema Jurídico**

El problema jurídico radica en establecer si correspondía al Ministerio de Hacienda, por medio del Decreto que liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2008, determinar una base de liquidación diferente a la asignación hecha en el año anterior (2007), para fijar el presupuesto que le correspondía aportar a la Universidad de Cundinamarca para el año 2008, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

### **Caso concreto**

La Universidad de Cundinamarca es un ente Universitario Estatal, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con personería Jurídica, autonomía académica, administrativa, financiera y patrimonio independiente, reconocida como Universidad estatal mediante Resolución 19539 de diciembre 30 de 1992, expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

La Universidad actora se rige por la Ley 30 de 1992 y cuyo régimen financiero lo definen básicamente los artículos 85, 86 y 87 que establecen:

*“**Artículo 85.** Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de educación superior, estará constituido por:*

- a. Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal;*

- b. *Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos;*
- c. *Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos, y*
- d. *Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.*

**Artículo 86.** *Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.*

*Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.*

**Artículo 87.** *A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del producto interno bruto.*

*Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el sistema de universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.*

**Parágrafo.** *El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, previa reglamentación del Gobierno Nacional.*

Es así que las fuentes de financiación de la Universidad de Cundinamarca están constituidas entre otras, por aportes del presupuesto nacional, por los aportes del Departamento de Cundinamarca y por sus recursos y rentas propias.

Manifiesta la actora en la demanda que el Gobierno Nacional le asignó a partir del año 1994 como parte del presupuesto \$251.000.000, sin que se aplicara una regla equitativa o justa para trasladar los recursos. Señala que esta asignación fue arbitraria y discriminatoria puesto que no tuvo en cuenta el promedio que se había otorgado a las demás universidades, ni tuvo criterios objetivos y adecuados que permitieran valorar de manera adecuada la inversión social en educación para el pueblo del Departamento de Cundinamarca.

El Tribunal de primera instancia consideró que si la Universidad estaba inconforme con los decretos por medio de los cuales se liquidó el presupuesto para las vigencias de los años fiscales de 1993 y 1994, debió demandarlos de manera directa por medio de la acción correspondiente, de tal forma que al no hacerlo mantienen la presunción de legalidad.

El recurrente al respecto manifestó que lo que quiso hacer ver, al señalar situaciones que afectaban decretos con asignaciones presupuestales anteriores, era que el monto asignado en el decreto demandado es un producto de todas y cada una de las asignaciones previamente efectuadas a favor de la Universidad de Cundinamarca, y por ello, si desde un comienzo se hubiese respetado el derecho a la igualdad que ampara a este ente de educación superior, respecto de otras universidades de la región, las asignaciones posteriores como la correspondiente a la vigencia para el año 2008, no reflejaría inequidad.

En primer lugar, es importante establecer respecto del acto administrativo acusado que, en cuanto tiene que ver con la asignación realizada como aporte del presupuesto nacional a la Universidad de Cundinamarca, se cumplieron los parámetros establecidos en el artículo 86 de la Ley 30 de

2005. En efecto, el Ministerio de Hacienda, con base en el anteproyecto presentado por el Ministerio de Educación -como órgano que conforma el presupuesto-, estaba obligado, a tener en cuenta la asignación hecha a la Universidad de Cundinamarca en la vigencia fiscal del año anterior, es decir, la asignación de 2007, como base de liquidación, a fin de ser incrementado en precios constantes (IPC), para establecer el presupuesto para la vigencia fiscal siguiente, es decir, la vigencia del 2008. Asunto que no controvierte la parte actora, pero al respecto sí argumenta que, *“a pesar de que se actualizaron los valores asignados a las universidades públicas para evitar la pérdida de poder adquisitivo, ello carece de sentido real y material, ya que si bien se pueden hacer ajustes para mitigar la devaluación de los dineros asignados, éstos deben corresponder a sumas realmente acordes con el funcionamiento de la Universidad de Cundinamarca”*, sin embargo, este es un tema que corresponde al análisis de legalidad del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ya que es este artículo el que impone el incremento en pesos constantes y no el acto acusado.

Ahora bien, la controversia del recurrente se centra en el hecho de que la primera asignación hecha por el Gobierno Nacional a la Universidad de Cundinamarca en el año 1994, violó el principio de igualdad y discriminó a este ente de educación superior respecto de las demás universidades territoriales, porque en ese entonces debió promediarse dicha asignación con los valores asignados a las demás universidades; en consecuencia, desde 1994 la base de liquidación del Presupuesto General de la Nación para la Universidad de Cundinamarca fue discriminatoria y por ello la asignación hecha a la Universidad de Cundinamarca en el acto acusado, es decir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2008, también lo

es y por tanto, el acto acusado debe ser anulado y corregido en lo que respecta a este ente universitario.

Para resolver el punto en discusión, es importante observar el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en sus artículos 44 y 47 prevé que corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto:

*“**ARTÍCULO 44.** Los jefes de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación asignarán en sus **anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono.** A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento. (...)”*

*“**ARTÍCULO 47.** Corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.”*

Igualmente el Decreto 4730 de 2005 por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, contempla en su artículo 12:

*“**Artículo 12.** Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con*

*las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco del Gasto de Mediano Plazo.”*

Por lo anterior, no es de recibo el argumento del recurrente, en primer lugar porque como ya se determinó, el Ministerio de Hacienda no desconoció el contenido del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, al haber liquidado el Presupuesto Nacional de 2008, en lo que concierne a la Universidad de Cundinamarca, al incrementar de conformidad con el índice de precios al consumidor la base de liquidación tomada del año inmediatamente anterior; y, en segundo lugar, porque el proyecto de presupuesto se elabora con base en los anteproyectos presentados por los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; por lo tanto, en lo que respecta al presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del 2008, la Universidad debió solicitar al Ministerio de Educación la revisión de la base de liquidación, con base en todos los argumentos expuestos en la demanda, para que, luego de surtir el trámite interno ante el Ministerio y en caso tener una respuesta positiva, fuera presentada en el anteproyecto de presupuesto ante el Ministerio de Hacienda para que surtiera igualmente el trámite ante el Ministerio y ante el Congreso de la República.

No es dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2008, donde podía revisarse la base de liquidación del presupuesto de la Universidad de Cundinamarca.

Por lo anterior la demandante no logró desvirtuar la legalidad del acto acusado en lo que concierne a la determinación del presupuesto de la Universidad de Cundinamarca para la vigencia fiscal del año 2008, por lo que se confirmará el fallo del a quo.

Por lo demás, es importante aclarar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, respecto de las censuras que sobre el tema hace el recurrente y que datan de los años 1994 a 2007, se encuentra caducada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 12 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección B.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**Presidente**

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre