



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA
Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D. C., diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015)

Referencia: Rad. 41001123330002012-00021-01
Actor: UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
Demandado: DEPARTAMENTO DEL HUILA.
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del
Derecho

Se decide el recurso de apelación presentado por la partes demandante y demandada contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 24 de abril de 2013, mediante la cual se declaró no probada la excepción de caducidad y se accedió a las pretensiones de la demanda incoada por la UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA contra el DEPARTAMENTO DEL HUILA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

1.- LA DEMANDA



1.1.- Pretensiones

La Universidad Surcolombiana, ente Autónomo Universitario adscrito al Ministerio de Educación Nacional, creado mediante Ley 13 de 1976, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Huila con el propósito de obtener la declaratoria de nulidad del Oficio N° 3604 del 5 de marzo de 2012 suscrito por el Secretario Privado de la Gobernación del Huila, en el cual manifiesta que el Departamento del Huila no le adeuda a esa institución educativa suma alguna de dinero por concepto de los aportes previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Como consecuencia de ello y a manera de restablecimiento del derecho, la actora solicita la condena de dicha entidad territorial al pago de las siguientes sumas de dinero: VEINTIDOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$22.672.740.000.00) por concepto de los aportes dejados de cancelar durante los años 1994 a 2011; MIL DOSCIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$1.260'890.000.00) por concepto de los aportes dejados de cancelar durante el año 2012; y de todos los aportes dejados de cancelar hasta el momento en que se profiera el fallo que ponga fin al proceso. Adicionalmente, solicita que las sumas adeudadas sean ajustadas tomando como base el índice de precios al consumidor, más



los intereses de ley que llegaren a causarse y que se condene a la demandada al pago de las costas y agencias en derecho.

1.2.- Fundamentos de hecho y de derecho

Según se relata en la demanda, durante el período comprendido entre los años 1981 y 1993, el Departamento del Huila contribuyó en el financiamiento de la Universidad Surcolombiana, en cumplimiento de lo dispuesto en distintas Ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental.¹ A pesar de ello, a partir del año 1994 esa entidad territorial dejó de realizar aportes a esa institución universitaria, sin tener en cuenta que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 estableció que la Nación y las entidades territoriales tienen la obligación de participar en el financiamiento de las universidades públicas. Como consecuencia del incumplimiento de esa obligación legal, la Universidad no ha podido cumplir sus metas de crecimiento y expansión ni garantizar a los jóvenes huilenses el acceso a una educación superior de calidad y en condiciones dignas.

Además de lo expuesto, en la demanda se puso de relieve que en el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana, en cuya aprobación intervino el Gobernador del Departamento del Huila, aparece

¹ Ordenanzas 19, 23, 27, 29 y 51 de 1981, 39 de 1983 y 11 de 1989, expedidas por la Asamblea Departamental del Huila.



expresamente dispuesto que constituyen rentas de la Universidad las partidas que se incluyan en los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales con destino a esa institución de educación superior. Se señaló de igual modo que la Ministra de Educación Nacional, mediante oficio de fecha 29 de octubre de 2004, instó al Departamento del Huila a que realizara el pago de los aportes que ahora son objeto de reclamo en este proceso.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA mediante Oficio número 2.5- VSA-CE.0009 de fecha 12 de enero de 2012, le solicitó al Departamento del Huila que resolviera de fondo la solicitud de pago de los aportes obligatorios previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dejados de cancelar a la Universidad desde el año 1994, petición que fue respondida negativamente por el Secretario Privado de la Gobernación del Departamento, mediante oficio número 3604 del 5 de marzo de 2012 -cuya legalidad se cuestiona en este proceso-, en donde se señala que esa entidad territorial no le adeuda a la Universidad suma alguna por ese concepto.

Por otra parte, la actora hizo referencia a que el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en sede contenciosa y



consultiva² sobre la obligación que tienen los departamentos de efectuar aportes anuales a las universidades públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, pronunciamientos que en este caso han sido desatendidos por el Departamento del Huila.

En ese orden de ideas, el acto demandado es contrario a lo dispuesto en los artículos 67 y 303 de la Constitución, al artículo 86 de la Ley 30 de 1992, al artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto) y a las Ordenanzas 39 de 1983 y 11 de 1989 expedidas por la Asamblea Departamental del Huila. Como causales de anulación invocó la incompetencia del Secretario Privado de la Gobernación del Huila para resolver de fondo la solicitud de pago de los aportes reclamados, por no ser él el representante legal del Departamento y no tener la calidad de delegatario de las atribuciones del Gobernador; la falta de motivación y la expedición irregular del acto demandado y la infracción de las normas en que debió fundarse, al pasar por alto la obligación legal consagrada en el artículo 86 de la Ley 30 de 1996.

² - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto de 26 de octubre de 2006, Radicación 11001-03-06-000-2006-00086-00(1770), Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

- SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto de 29 de julio de 2010, Radicación 11001-03-06-000-2010-00041-00(1996), Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Sentencia de 22 de septiembre de 2005, Radicación 68001-23-15-000-2002-00416-01 (AP), Actor: Carlos Alfredo Uribe Carvajal, Demandado: Departamento de Santander, Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.



El apoderado de la parte actora argumentó además que si bien el Departamento del Huila venía cancelando los aportes antes mencionados con el producto de las rentas obtenidas por concepto de regalías petrolíferas, al devenir jurídicamente inviable la destinación de esos recursos para el pago de los aportes, no es menos cierto que ellos pudieron ser cubiertos con el recaudo de otras rentas e ingresos que no tienen destinación específica.

2.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La apoderada del Departamento del Huila se opuso radicalmente a las pretensiones de la Universidad Surcolombiana, por considerar que el acto administrativo acusado se ajusta por completo al ordenamiento jurídico. Según afirma en su escrito de contestación, la Universidad Surcolombiana es una entidad autónoma descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Educación, creada por la Ley 55 de 1968 y reorganizada por la Ley 13 de 1976 y por esa razón los aportes previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 deben ser realizados en su totalidad por la Nación, en el entendido de que los departamentos solamente están obligados a realizar aportes a aquellas universidades públicas que hayan sido creadas mediante Ordenanza.

No obstante lo anterior, admitió que como la educación superior es un derecho social constitucional, el Departamento del Huila efectuó



aportes económicos a la Universidad mediante la celebración de diferentes contratos y convenios y le ha venido transfiriendo igualmente el producto del recaudo de la “Estampilla Prodesarrollo - Universidad Surcolombiana”, que es un impuesto de causación instantánea mediante el cual se gravan todos los actos o contratos en los que interviene esa autoridad territorial, el cual fue creado por la Ordenanza 077 de 1977 (Ley 367 de 1997) y modificado mediante las Ordenanzas 6 de 1998, 49 de 2002, 34 de 2008, 35 de 2009 y 54 de 2009, cuyo producido se destina a los programas de construcción y adecuación de la planta física de las sedes y subsedes de Neiva, Garzón, Pitalito y La Plata, habiéndole girado entre 1998 y 2010 más de \$19.407'947.307,93.

De esa manera el Departamento ha dado aplicación a los principios de subsidiariedad y complementariedad previstos en la Ley 715 de 2001, mediante la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Nacional, en cuyas normas se le atribuye la responsabilidad de actuar como promotor del desarrollo económico y social dentro de su territorio y se le asignan funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.



Aclaró además que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 busca garantizar que los aportes destinados al funcionamiento de las universidades nacionales y territoriales, no sea inferior a los del año 1992, sin que ello signifique como erróneamente lo ha entendido la demandante, que los departamentos están obligados a efectuar aportes obligatorios a las universidades estatales sin diferenciar que sean del orden nacional o departamental.

Como mecanismo de defensa el Departamento del Huila propuso las excepciones de caducidad de la acción, inexistencia de la obligación y la genérica, indicando que el Departamento del Huila mediante oficio SH-0635 de junio 24 de 2010 dirigido al rector de la Universidad Surcolombiana ya se había pronunciado de fondo sobre la solicitud radicada el 30 de abril de 2010GH023165 referida a la presunta deuda derivada del no pago de los aportes de la Ley 30 de 1992. Por lo mismo, estima que con las múltiples peticiones radicadas la Universidad ha buscado revivir términos procesales que ya estaban extinguidos.

3.- LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Huila mediante Sentencia proferida el 24 de abril de 2013 declaró no probadas las excepciones propuestas; decretó la nulidad del oficio 3604 del 5 de marzo de 2012, mediante el



cual el Secretario Privado de la Gobernación respondió que el Departamento del Huila no le adeuda a la Universidad Surcolombiana aportes de la Ley 30 de 1992; y condenó al Departamento del Huila al pago de \$22.720'974.572 por concepto de los aportes causados durante el período comprendido entre 1994 y 2012, más los intereses de mora a partir de la ejecutoria de esta decisión y las costas y agencias en derecho.

Según se desprende de las consideraciones del fallo, el Tribunal desechó el cargo referido a la falta de competencia, tras advertir que si bien el Secretario Privado de la Gobernación del Huila no ejerce la representación legal del Departamento del Huila, el manual funciones adoptado mediante Resolución N°. 89 de marzo 16 de 2006 le asigna la función de suscribir respuestas a los derechos de petición que se formulen al Despacho del Gobernador del Departamento.

La Sala tampoco acogió el cargo relativo a la falta de motivación del acto demandado, por estimar que si bien la decisión acusada remite a un concepto emitido por la Oficina Jurídica del Departamento, hay claridad en que no se accede a lo pedido por cuanto el ordenamiento jurídico no le ha impuesto al Departamento la obligación de realizar los aportes que se reclaman y porque ya se habían hecho pronunciamientos anteriores sobre peticiones similares, a cuyas



respuestas se reenvía teniendo en cuenta que la situación fáctica no ha sufrido cambios.

No obstante lo anterior, el *a quo* consideró que el cargo referido a la violación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 sí tenía vocación de prosperidad, pues de conformidad con lo dispuesto en ese precepto legal, el Departamento del Huila sí está obligado a concurrir en la financiación de la Universidad Surcolombiana, para garantizar en forma prioritaria la prestación del servicio educativo. Así las cosas, el hecho de haber omitido la inclusión de las partidas presupuestales necesarias para el financiamiento de ese gasto público social resulta contrario a derecho y por ello se acogen las pretensiones de la demanda.

Por otra parte el Tribunal de origen estima que el acto acusado contradice las normas orgánicas de presupuesto compiladas en el Decreto 111 de 1996, en especial lo previsto en el artículo 41, en donde se establece que el gasto público social no puede ser disminuido ni mucho menos suspendido, más aún cuando las Ordenanzas 39 de 1983 y 11 de 1989 aprobadas por la Asamblea del Huila ya habían consagrado la obligación de apropiar unas partidas en favor de la Universidad, tal y como lo venía haciendo desde el año 1983.



En apoyo de su interpretación, el Tribunal Administrativo del Huila evocó algunos fragmentos del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 26 de octubre de 2006, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, Rad. 110010306000-2006-00086 (1707), en donde por una parte se analiza la normativa referida a la autonomía universitaria y a la concurrencia de la Nación y las entidades territoriales en la financiación de las universidades públicas y se pone de relieve que la creación de las universidades estatales u oficiales por parte del Congreso, de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, debe estar precedida de la presentación de un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), del cual forma parte el convenio celebrado entre la Nación y la respectiva entidad territorial en cuyas cláusulas se establezca el monto de los aportes permanentes que se deben realizar (arts. 58, 59 y 60).

En el concepto invocado por Tribunal, se hace hincapié en la existencia de esa obligación la cual se sustenta en lo dispuesto en los artículos 86 y 88 de la ley 30 de 1992, 131 de la ley 100 de 1993, 94 de la ley 633 de 2000 y 47 de la ley 863 de 2003, en donde se dispone que la cuantía mínima de la apropiación debe establecerse tomando el monto de la vigencia anterior para ser incrementado en pesos constantes de



un año a otro, *“tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.”*

Aparte de lo expuesto, en el concepto anteriormente mencionado se afirma que como el legislador no determinó de modo específico una renta o ingreso para el pago de los aportes a cargo de las entidades territoriales, éstas pueden acudir a cualquier tipo de rentas siempre que sean de libre destinación, de tal suerte que los gastos de funcionamiento de las universidades estatales correspondan al mandato legal mínimo de aportación.

Como complemento de lo anterior, se invocaron algunos fragmentos de la Sentencia dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado el 22 de Septiembre de 2005, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-00416-01(AP), MP. Camilo Arciniegas Andrade, en donde además de reafirmar la existencia de ese deber de concurrencia se señala que las entidades territoriales pueden eventualmente reducir el monto de las asignaciones, teniendo en cuenta la realidad fiscal.

Estando acreditado en el proceso el incumplimiento de la obligación de realizar los aportes en mención por parte del Departamento del Huila, el a quo accedió a las pretensiones de la demanda y a título de restablecimiento del derecho ordenó el pago de la suma de \$22.720'974.572 pesos m/cte, correspondiente a las sumas adeudadas



por concepto de aportes y su correspondiente indexación –tal como se mencionó *ut supra*, crédito que por estar referido a un gasto público social de carácter prioritario, es de naturaleza imprescriptible de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Constitución, en el artículo 2519 del Código Civil y en el artículo 407 numeral 4° del Código de Procedimiento Civil.

4.- LOS RECURSOS DE APELACIÓN

Según consta en el auto de 16 de mayo de 2013, visible a folios 821 y 822 del expediente, los apoderados de las partes interpusieron y sustentaron en tiempo sus respectivos recursos de apelación contra el fallo de primera instancia, tal como se reseña a continuación:

4.1.- Recurso interpuesto por el Departamento del Huila

La apoderada del Departamento del Huila, inconforme con las decisiones adoptadas en la sentencia proferida el 24 de abril de 2013, interpuso y sustentó en tiempo recurso de apelación en el cual se formulan los cargos que enseguida se exponen y solicitó revocar la decisión adoptada en primera instancia y declarar probadas las excepciones propuestas:



4.1.1.- Violación del debido proceso. Argumenta la recurrente que en la audiencia inicial el Tribunal Administrativo del Huila le violó el debido proceso al Departamento, al abstenerse de resolver la excepción de caducidad que propuso en el escrito de contestación de la demanda, bajo el argumento de que se trataba de una excepción mixta que sería resuelta en la sentencia. Al adoptar esa determinación el ponente no le concedió el uso de la palabra, hecho a partir del cual asegura que se le impidió el ejercicio del derecho de contradicción.

4.1.2.- Caducidad de la acción: Según la apoderada del Departamento, el Tribunal dejó de valorar las pruebas documentales que contienen las decisiones de fondo proferidas por el Secretario de Hacienda en relación con los aportes de Ley 30 de 1992 cuyo pago se reclama, las cuales fueron debidamente notificadas al Rector de la Universidad Surcolombiana, con las cuales se demuestra que la administración departamental ya había resuelto de fondo la solicitud relacionada con dicha reclamación.

Tales documentos son el oficio SH-0635 del 24 de junio de 2010 dirigido por el Secretario de Hacienda al Rector de la Universidad, por medio del cual se resolvió de manera negativa la petición radicada el 30 de abril de 2010 y el oficio DJ-047 del 20 de junio de 2011 dirigido por el Gobernador Encargado al Jefe de la Oficina Jurídica de la



Universidad Surcolombiana, en donde se reiteran la respuesta anterior y el fundamento que le sirve de sustento.

Alega la recurrente que la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana elevó una nueva solicitud el 12 de enero de 2012 con los mismos argumentos jurídicos, con la evidente intención de revivir los términos para poder demandar esa decisión en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues para ese entonces ya había expirado la posibilidad de demandar, situación que quiso subsanar con la presentación de la nueva petición que fue decidida por medio del oficio 03604 del 5 de marzo de 2012 cuya legalidad ahora se cuestiona en este proceso.

4.1.3.- Error en la aplicación de las normas sobre caducidad: El Tribunal de origen incurrió en error al argumentar que con fundamento en el literal b) del artículo 164 del CPACA la Universidad Surcolombiana tenía la posibilidad de demandar en cualquier tiempo bajo el argumento según el cual el objeto del litigio está constituido por un bien estatal imprescriptible e inenajenable. Si bien el recurrente admite que los dineros que supuestamente debe transferir el Departamento a la Universidad pueden ser considerados como bienes fiscales en los términos del artículo 407-4° del Código de Procedimiento Civil, no es dable señalar que se trate de bienes inenajenables, pues esa condición solamente se predica de los bienes



de uso público. Por otra parte, puso de relieve que la demanda no solo persigue la nulidad del acto demandado sino el restablecimiento de unos derechos, pretensión ésta respecto de la cual ya operó la caducidad de la acción por haber transcurrido más de cuatro (4) meses desde la notificación del oficio SH-0635 del 24 de junio de 2010 enviado por el Secretario de Hacienda del Departamento al Rector de la Universidad Surcolombiana.

4.1.4.- El aporte pretendido no obliga al Departamento cuando se trata de universidades del orden nacional: Según la interpretación que hace el Departamento del Huila del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la obligación que tienen las universidades nacionales, departamentales y municipales de contribuir en la financiación de las universidades públicas, no puede interpretarse en el sentido de entender que las entidades territoriales están obligadas a transferir o apropiar recursos para el financiamiento de universidades del orden nacional. Dicho de otra manera, si la universidad es del orden nacional, le corresponde la Nación efectuar los aportes respectivos; si es del orden departamental, esa obligación es del Departamento; y si el es del orden municipal, la obligación es del Municipio.

El legislador por lo contrario, sí le impuso a la Nación la obligación de efectuar aportes con destino a las universidades creadas por las entidades territoriales. Se refirió igualmente al estudio titulado "*Hacia*



un nuevo esquema de financiación de la universidad pública colombiana”, cuya copia allegó al expediente, en donde se pone de presente que ningún departamento ha efectuado aportes obligatorios a universidades del orden nacional. Cosa distinta es que hayan hecho aportes en desarrollo de convenios o disposiciones ordenanzas.

En cuanto se refiere al Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la apoderada del Departamento del Huila subrayó que aquél está referido a la Universidad del Atlántico, que es del orden departamental y por ello no puede ser aplicado en este caso pues la Universidad Surcolombiana es una institución educativa del orden nacional.

4.1.5.- Error en la valoración del acto administrativo cuestionado:

El Tribunal de origen incurrió en un error al valorar el oficio demandado, en cuyo texto se están explicitando los motivos por los cuales el Departamento del Huila considera que no había lugar a efectuar la apropiación presupuestal ni la transferencia de los aportes reclamados, decisión que a juicio del recurrente no le está conculcando a la Universidad ningún derecho de carácter particular y concreto, pues el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 no es una norma ordenadora de gasto en cuya virtud se hayan creado derechos en favor de las universidades estatales, lo cual hace que resulte improcedente una condena al restablecimiento del derecho. En ese orden de ideas, aún



en el supuesto de estimarse probado el vicio de incompetencia, no tendría cabida el restablecimiento que se deprecia.

4.1.6.- Incongruencia entre las normas violadas, el concepto de su violación y lo decidido por el *a quo*: Se afirma en el recurso de apelación que los motivos de violación alegados por la actora estaban circunscritos a la incompetencia de quien profirió el acto demandado, a su expedición irregular por falta de motivación y a la infracción de las normas en las cuales debió haberse fundado, aspectos a los cuales debía estarse el juzgador de instancia, dado el carácter rogado que es propio de la justicia contencioso administrativa.

No obstante lo anterior, el Tribunal Administrativo del Huila sustentó su decisión en algunas normas superiores distintas de aquellas que la demandante relacionó como infringidas, como son el artículo 366 de la Constitución, el artículo 1° de la Ley 647 de 2001, el Decreto 111 de 1996, la Ley 617 de 2000, el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana y el artículo 164 del CPACA. De igual modo, controvierte el hecho de haber involucrado en su decisión un acto administrativo que no fue demandado, como es el oficio suscrito por el Secretario de Hacienda en el mes de junio de 2010, el cual fue anulado tácitamente. Por lo expuesto en este acápite, concluye la recurrente que se está violando el principio de justicia rogada.



4.2.- Recurso interpuesto por la Universidad Surcolombiana

El apoderado de la parte actora, mediante oficio que obra a folios 808 a 817 del cuaderno principal número 5, solicita por su parte la modificación del fallo de primera instancia para que se recalcule la condena impuesta al Departamento del Huila por el incumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en las vigencias fiscales 1994 a 2012, la cual asciende a veintiséis mil setecientos cincuenta y un millones quinientos dos mil ochocientos dos mil ochocientos sesenta y siete pesos (\$26.751'502.867) más el aporte correspondiente para el año 2013 en cuantía de mil doscientos noventa y un millones seiscientos cincuenta y cuatro mil ochocientos cuarenta y nueve pesos (\$1.291'654.849), más todos los aportes que se causen hasta la fecha del fallo de segunda instancia. Además de ello, pide la adición de la providencia apelada en el sentido de incluir en la condena los intereses legales causados desde el año 1994 hasta la fecha del fallo de segunda instancia, suma que actualmente asciende a diez y siete mil doscientos cuarenta y seis millones doscientos diecinueve mil trescientos setenta y cinco pesos (\$17.246'219.375) moneda corriente.

Al sustentar las razones de su inconformidad, formuló los siguientes cargos:

4.2.1.- La incorrecta indexación de la deuda del departamento por el no pago de aportes contemplados en el artículo 86 de la Ley 30



de 1992. Según expresa el apoderado de la Universidad, el *a quo* tomó el IPC vigente a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, en vez de tomar el que estaba vigente el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, empezando por el año 1993, en el cual el aporte aprobado por la Asamblea del Huila ascendió a la suma de doscientos millones setecientos diez mil pesos (\$200'710.000) y así sucesivamente. Según el recurrente, al no haberse efectuado el pago de los aportes reclamados, la indexación debe efectuarse hasta la terminación del proceso, de tal suerte que dichos aportes no pierdan poder adquisitivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

4.2.2.- La falta de pronunciamiento con respecto a los aportes de la vigencia fiscal 2013. Aduce el apelante que en virtud del principio de congruencia, debe decidirse en forma expresa sobre todas las pretensiones de la demanda. No obstante lo anterior, el fallo apelado al limitar la condena a los aportes causados hasta la vigencia 2012, dejó de incluir los aportes causados en las vigencias posteriores tal cual como se pidió en la demanda.

4.2.3.- La falta de pronunciamiento con respecto a los intereses causados desde el año 1994 y la fecha de la audiencia de fallo. Según lo expresado por el recurrente, el fallo del *a quo* incumplió el mandato previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, en donde se establece la obligación de la condena integral, al guardar silencio frente a lo pedido en el numeral 5° de las pretensiones de la demanda



referido al pago de los intereses legales del 6% causados desde el año 1994. En efecto, la providencia apelada sólo se refirió a los intereses de mora contemplados en el artículo 192 del CPACA, es decir, a los que se causen a partir de la ejecutoria de la providencia. Para sustentar la razón de su reclamo trajo a colación algunos apartes de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 7 de marzo de 1990, expediente 5322, citado en sentencia dictada por la Sección Tercera del 22 de abril de 2009, en el expediente 1998-01417-01 (17616), en donde se señala que los rubros de devaluación e intereses puros, al tener unas causas diferentes, no se excluyen entre sí. En efecto, mientras la depreciación monetaria busca compensar el envilecimiento ocasionado por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda (daño emergente), los intereses puros buscan compensar el perjuicio sufrido por la privación temporal del uso del capital (lucro cesante). En esa providencia se habla de intereses puros y no de intereses bancarios corrientes, los cuales llevan implícita la compensación del fenómeno inflacionario. En ese contexto, los intereses puros tienen una connotación meramente retributiva del precio del uso del capital, que es lo que ha dejado de ganar el acreedor por la falta de inversión de los fondos, excluyendo el plus del interés que tiene otra función. En suma, la indemnización debe comprender no solo el rendimiento dejado de percibir -traducido ordinariamente en intereses- sino también la compensación de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda con la que se pretende pagar. De acuerdo con lo anterior, la indemnización



debida debe ser igual a la deuda en la fecha del perjuicio, incluyendo los intereses hasta que el pago se efectúe, más lo que corresponda a la devaluación.

Conforme a las ideas que anteceden y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1612 a 1617 del Código Civil, los intereses moratorios que se deben cancelar a título de indemnización por el retardo en el cumplimiento de una obligación legal, pueden ser convencionales o legales. Además de ello, la Corte Constitucional, en sentencia C-604 de 2012, fue clara al señalar que basta la mora en el pago para que se causen intereses a cargo del deudor.

Siguiendo esa estela argumentativa el recurrente señala que al no haber percibido los aportes previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Universidad ha tenido que asumir un costo de oportunidad al no haber podido contar con esos recursos en el momento debido y por el hecho de que el Departamento del Huila haya resultado exonerado de la obligación de cancelar los intereses reclamados, produciéndose un enriquecimiento sin causa en favor de esa entidad territorial y en contra de la Universidad.

5.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1.- Alegato de conclusión del Departamento del Huila.-



Mediante escrito visible a folios 19 a 25 del cuaderno de segunda instancia, la apoderada del Departamento del Huila, además de reiterar los argumentos de la apelación referidos a la caducidad de la acción, insistió en señalar que la Universidad Surcolombiana es un establecimiento público educativo del orden nacional creado por el Congreso de la República, cuyo sostenimiento corresponde a la Nación.

Luego de hacer un parangón entre la Ley 13 de 1976 -que transformó el antiguo Instituto Técnico Surcolombiano en Universidad Surcolombiana- y la Ley 30 de 1992, pasó a señalar que por razones de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica, las disposiciones de esta última no pueden regular situaciones jurídicas consolidadas en el pasado. Bajo tales parámetros, lo dispuesto en los artículos 59 y 86 de la Ley 30 de 1992 con respecto a la participación de las entidades territoriales en el financiamiento de las universidades públicas no puede ser aplicado en este caso, pues las obligaciones que se derivan de tales disposiciones sólo tienen fuerza vinculante a partir de la vigencia de dicha Ley, esto es, desde el 29 de diciembre de 1992, sin perder de vista que las previsiones contenidas en los artículos 59 y 86 están referidas a las universidades públicas creadas a partir de esa fecha. Destacó además que dichas obligaciones están condicionadas a la suscripción de un convenio previo entre la Nación y la entidad



territorial que corresponda, en donde debe estipularse el monto de los aportes permanentes que una y otra se comprometen a realizar.

Además de lo expuesto, el apoderado del Departamento trajo a colación que si bien el Departamento del Huila participó en el financiamiento de la Universidad Surcolombiana de conformidad con lo previsto en las Ordenanzas 019, 023, 027, 029 y 051 de 1981, 039 de 1983 y 011 de 1989, tales aportes se efectuaron en aplicación del principio constitucional de colaboración armónica entre entidades públicas consagrado en el inciso 2° del artículo 113 de la Constitución, pero nunca como una obligación impuesta a los entes territoriales por mandato del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

5.2.- Alegato de conclusión de la Universidad Surcolombiana.-

El apoderado de la demandante, mediante escrito que obra a folios 43 a 56 del cuaderno de segunda instancia, se opuso a las pretensiones del recurrente y solicitó la confirmación de lo decidido en primera instancia. Al exponer sus argumentos se refirió a los cargos consignados en la apelación en los siguientes términos:

5.2.1.- Frente al cargo de la violación del debido proceso: Alega el apoderado de la Universidad que la excepción de caducidad fue debidamente estudiada y fallada en la audiencia inicial y argumenta



que la excepción no fue planteada como previa ni en escrito separado contrariando lo dispuesto en el artículo 98 del Código de Procedimiento Civil. Añade a lo anterior que el hecho de haber propuesto ese medio exceptivo en el cuerpo de la demanda explica que haya sido decidido de fondo en la sentencia, lo cual resulta ajustado a la Ley 1437 de 2011. Además de ello, destacó que la audiencia inicial está concebida para sanear el proceso y evitar la adopción de fallos inhibitorios y en ese orden de ideas, el hecho no haberse decidido la excepción en esa etapa preliminar del proceso tenía plena justificación, por haber sido planteada para enervar la prosperidad de las pretensiones de la Universidad, tal como lo establece el numeral 3° del artículo 92 del Código de Procedimiento Civil. Ello permite entender porqué su estudio se llevó a cabo al momento de dictarse el fallo.

Por otra parte, reiteró su oposición al cargo según el cual el *a quo* le violó a la demandada el debido proceso al haberle negado la oportunidad de controvertir en la audiencia inicial la decisión de no pronunciarse en ese momento procesal sobre la excepción de caducidad, pues lo cierto es que esa providencia fue notificada en estrados, sin que la apoderada del Departamento haya interpuesto ningún recurso ni manifestado su desacuerdo. Expresó igualmente que según las previsiones del Código de Procedimiento Civil (arts. 140, 208, 209 y 210), el Departamento ha debido proponer el incidente de



nulidad en esa misma audiencia o hacerlo después de dictada la sentencia.

5.2.2.- Frente al tema de la caducidad de la acción: Señala la parte actora que el oficio SH-0635 del 24 de junio de 2010 no es ni podía ser el acto administrativo demandado ya que en él se está dando respuesta a una simple solicitud de información relacionada con el monto de la deuda que tiene el Departamento con la Universidad Surcolombiana por concepto de aportes. Por esa razón, no es dable entender que a partir de la notificación de dicho oficio haya empezado a correr el término de caducidad.

La solicitud elevada el 1° de junio de 2011 ante el Gobernador del Departamento del Huila por parte del Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad contenía esa sí una solicitud concreta de reconocimiento y pago de las sumas adeudadas por concepto de los aportes previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la cual jamás fue decidida del fondo por el Gobernador, quien en su oficio D.G. del 20 de junio de 2011 se remitió a las respuestas emitidas por la administración departamental a los derechos de petición de información elevados por el ciudadano ALBERTO YEPES BARREIRO y por el Rector de la Universidad en el año 2010.



Expresado en otros términos, la única respuesta de fondo obtenida por la Universidad es la que aparece en el Oficio N° 3604 del 5 de marzo de 2012 suscrito por el Secretario Privado de la Gobernación del Huila, radicado en la Universidad el día 8 del mismo mes, el cual corresponde precisamente al acto demandado. En este caso no es dable afirmar que haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción, pues la demanda fue elevada antes de que expirara el término de cuatro meses previsto en el CPACA.

Estando acreditado que en el *sub lite* no operó la caducidad, no puede perderse de vista que el objeto del litigio está constituido por bienes estatales imprescriptibles e inenajenables y en ese contexto, como la demanda está dirigida contra actos que están negando una prestación periódica, la actora considera que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo de conformidad con lo previsto en el artículo 164 del CPACA.

5.2.3.- Frente al argumento de que los aportes no son obligatorios para el Departamento cuando las universidades son del orden nacional: El apoderado de la Universidad califica de falaz el argumento defensivo del Departamento con el cual pretende demostrar la inexistencia de la obligación cuyo cumplimiento se reclama, pues el mismo no tiene asidero en ninguna de las normas que regulan la financiación de las universidades oficiales. Según expresa la parte



actora, la Constitución de 1991 y la Ley 30 de 1992 establecieron un régimen de concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales para garantizar el financiamiento de la educación superior.

En tratándose de las Universidades públicas creadas antes de su expedición, el artículo 86 de la ley 30 de 1992 determinó que el presupuesto de éstas estará conformado en forma por los aportes de la Nación y las entidades territoriales, los cuales deberán calcularse a partir de los aportes incluidos en sus respectivos presupuestos para la vigencia 1993.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, está demostrado que la Universidad Surcolombiana tuvo un origen legal y distintas ordenanzas expedidas por la Asamblea del Huila dispusieron desde antes de la expedición de la Ley 30 de 1992, que el Departamento realizaría aportes a la Universidad Surcolombiana. La certificación expedida por el Secretario de Hacienda Departamental el 17 de junio de 2011, comprueba además que a partir del año 1994 el Departamento dejó de concurrir en el financiamiento de la precitada Universidad.

De llegar a interpretarse que el artículo 86 de la ley 30 de 1992 establece que la Nación tiene el deber de financiar las universidades del nivel nacional y los Departamentos sólo las del nivel territorial, la



Nación quedaría liberada de su obligación constitucional de concurrir en el financiamiento de las universidades del orden territorial.

Aclara el memorialista que no todas las universidades del nivel nacional deben recibir aportes de las entidades territoriales, sino únicamente aquellas que venían recibiendo aportes territoriales en el año 1993, tal como ocurre en el *sub lite*.

En este caso, aun desde antes de la expedición de la Ley 30 de 1992, el Departamento del Huila venía participando en la financiación de la Universidad demandante, tal como lo acreditan las ordenanzas 19 de 1981, 23 de 1981; 27 de 1981; 29 de 1981; 51 de 1981, 39 de 1983 y 11 de 1989 expedidas por la Asamblea Departamental del Huila.

De acuerdo con el esquema de financiación de la educación pública previsto en la Ley 30 de 1992, la participación de las entidades territoriales en la financiación de las Universidades Públicas es obligatoria y no el fruto de discrecionalidad o liberalidad de sus administradores.

Manifestó además que según el Estatuto General de la Universidad actualmente vigente, adoptado por el Acuerdo 075 de 1994, forman parte de su patrimonio y rentas "*Las partidas que con destino a ella se incluyan en los presupuestos General de la Nación, Departamental,*



Municipal y demás entidades territoriales" y por contera, el artículo 1° de la Ley 367 de 1997 autorizó expresamente a la Asamblea del Huila para crear la estampilla "*Pro Universidad Surcolombiana*" con el objeto de asegurar los recursos necesarios para el mejoramiento de su infraestructura y la dotación de sus sedes.

Aparte de lo dicho hasta aquí, el apoderado de la Universidad alegó que ese deber de concurrencia recae sobre todos los departamentos que incluían aportes para las universidades en sus presupuestos del año 1993, tal como se reafirma en los fallos y conceptos emitidos por el Consejo de Estado a los cuales alude la sentencia apelada.

También trajo a colación que el Ministerio de Educación le solicitó al Gobernador del Huila que concertara con la Universidad Surcolombiana un mecanismo para viabilizar el pago de los aportes adeudados de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Señaló asimismo que en el Proyecto de Ley mediante el cual se modificaba el esquema de financiación de la educación superior, quedó previsto que los Departamentos que adeudaban aportes a las Universidades debían pagar sus deudas en un término perentorio de seis meses, a cuyo vencimiento las entidades acreedoras podrían adelantar procesos de cobro coactivo.



Finalmente, recordó que los artículos 15 y 38 del Decreto 111 de 1996, establecen que el presupuesto departamental debe contener la totalidad de los gastos públicos que por ley se deban realizar en la correspondiente vigencia fiscal y dado que los aportes consagrados en el artículo 86 de la ley 30 de 1992 corresponden a este tipo de erogación, se impone la declaratoria de nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho vulnerado.

5.2.4.- Frente al cargo referido a la incongruencia entre las normas violadas, el concepto de su violación y lo decidido por el *a quo*: El apoderado de la Universidad se limitó a señalar que todas las normas señaladas en la demanda fueron mencionadas como soporte de la acción incoada o aparecen citadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en la jurisprudencia que soporta las pretensiones de la demanda.

Finalmente, en el alegato de conclusión que aquí se reseña se hace referencia, a manera de hecho sobreviniente, que en la Ordenanza de Presupuesto para la vigencia 2014 y en el respectivo Decreto de liquidación cuya copia allega en medio magnético, aparece incluida una apropiación por MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 1.300'000.000) con destino al pago de aportes de -TRASLADO DE



APORTES A LA UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA LEY 30 DE 1992" (ver paginas 2, 3 y 4 del decreto), con lo cual es claro que pesar de insistir en la inexistencia de la obligación, el Departamento ya apropió los recursos correspondientes para cubrir los aportes de la vigencia fiscal 2014, lo cual demuestra la legalidad de la pretensión reclamada en esta Litis.

5.3.- Frente a la solicitud de modificación y adición de la sentencia de primera instancia. La parte actora insiste en pedir que el Consejo de Estado modifique parcialmente y adicione el fallo de primera instancia como quiera que hubo una incorrecta indexación de la deuda del departamento por el no pago de aportes contemplados en el artículo 86 de la ley 30 de 1992; que el fallo no contempló el correspondiente pronunciamiento frente a los aportes de la vigencia fiscal 2013; y que la providencia no incluyó la condena por los intereses legales causados desde el año 1994 hasta la fecha del fallo.

6.- CONSIDERACIONES

6.1. El acto demandado



Tal como se ha venido señalando en esta providencia, el acto demandado en este proceso es el oficio que se transcribe a continuación:

**DEPARTAMENTO DEL HUILA
DESPACHO GOBERNADOR**

Neiva, 5 de Marzo de 2012
Rad. 03604

**Doctor
VLADIMIR SALAZAR AREVALO
Jefe Oficina Jurídica
Universidad Surcolombiana
Cra. 5 No. 23-40, Edificio de Posgrados
Tel 8753686. Fax 8752374
Neiva**

Referencia: Rad. GH000657 del 12 de Enero de 2012.

Asunto: Solicitud de contestación de fondo de Derecho de Petición.

Cordial saludo,

En los mismos términos expuestos en anteriores repuestas dadas por el Departamento a la solicitud consistente en emitir un acto administrativo en el cual se pretende que el Departamento asuma una obligación que no tiene respaldo a la luz de la Ley 30 de 1992, me permito muy comedidamente remitir el concepto emitido por Departamento Jurídico en el cual esta administración ratifica que la situación fáctica a la fecha no ha cambiado y que mantenemos la misma posición, en el sentido, de que el Departamento de Huila no adeuda a la Universidad Surcolombiana aportes a la Ley 30 de 1992 para aprobación en el presupuesto del año 2012.

Agradezco la atención prestada.

Atentamente

**LUIS MIGUEL LOSADA POLANCO
Secretario Privado**



El concepto jurídico al cual alude el oficio demandado, en el cual se exponen las razones por las cuales el Departamento del Huila considera que no está obligado a realizar el desembolso solicitado por parte de la Universidad Surcolombiana, es del siguiente tenor³:

C.J.-07 27 feb. 2012

**Doctor
LUIS MIGUEL LOSADA POLANCO
Secretario Privado
Despacho de La Gobernadora
Departamento del Huila
Ciudad**

Ref.: Concepto sobre solicitudes de contestación de fondo de la Universidad Surcolombiana certificación aportes Ley 30 de 1992 de fecha 21 de febrero de 2012.

Respecto del asunto de la referencia el Departamento Administrativo Jurídico, mediante Concepto 746 de fecha 24 de junio de 2010 rendido al entonces Secretario de Hacienda, y teniendo en cuenta la petición que hiciera la Universidad Surcolombiana el 01 de junio de 2011 se pronunció en forma negativa para certificar una deuda a favor de la Universidad por concepto de aportes sobre Ley 30 de 1992, por valor de DIECISIETE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL PESOS (\$17.968'630.000.00), pronunciamiento que transcribo:

“Con el fin de dar respuesta al requerimiento en éste despacho con el radicado No. 3990 de fecha 14 de mayo de 2010, es necesario advertir en primer término que ya se había pronunciado la Administración Departamental en otras oportunidades frente al asunto que aquí se solicita, precisamente a la Rectoría cuando lo

³ Si bien este concepto no es el acto demandado, se transcribe textualmente teniendo en cuenta las alusiones expresas que de él se hacen en la decisión que se cuestiona en este proceso.



peticionó mediante oficio 2. LACE-CI-00163 del 24 de abril de 2008 2008H014507.

El señor Rector de la Universidad Surcolombiana, en ejercicio del derecho de petición de información solicita a la entidad territorial, certificación del monto total de la deuda que el Departamento tiene con la Universidad Surcolombiana, por la no cancelación de los recursos que debe transferir anualmente por mandato del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Dicha petición la fundamenta en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en el entendido que en el presupuesto de todas las Universidades estatales u oficiales, de cualquier nivel, debe hacer aportes del Presupuesto Nacional y de los entes territoriales, además de los recursos y rentas propias de cada Institución, mandato que es corroborado en el inciso 2° al indicar que “Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los (sic) presupuesto 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”. Refiere que dicha obligación tiene soporte constitucional en el artículo 67 cuando ordena que la Nación y las entidades territoriales deben participar en la dirección, financiación, y administración de los servicios educativos estatales; así mismo trae pronunciamientos del Consejo de Estado y Corte Constitucional para corroborar que los aportes a cargo de la Nación, y de las entidades territoriales son obligatorios, porque la Ley no deja a la discrecionalidad o liberalidad de las entidades obligadas efectuarlos o no, mismos que deben transferirse con una periodicidad anual, mediante la aplicación del mecanismo de referencia que determina la cuantía mínima de la apropiación establecida en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.(sic)

Frente a la anterior solicitud resulta necesario revisar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, a efectos de establecer si la Universidad Surcolombiana, no teniendo el carácter de departamental, deba la entidad territorial transferir los aportes en los términos del inciso segundo, pues la disposición en comento determina que los presupuestos de la Universidades Nacionales, están constituidos por aportes del presupuesto Nacional, el presupuesto de las Universidades departamentales por los aportes de los departamentos



y las Universidades Municipales, por el presupuesto de los municipios.

Del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, se colige que el presupuesto de las Universidades Públicas, es independiente del presupuesto nacional o de las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquél o de éstos, en cuanto a los aportes que reciben de la nación, se destinan a inversión o a funcionamiento, como en el caso de la Universidad Surcolombiana.

Lo Constitución de 1991, le reconoció a la Universidades capacidad de autodeterminación y autonomía (art. 69), por lo cual lo dispuesto en el artículo referido, es el cumplimiento formal de los principios y normas constitucionales.

En éstos términos a la luz de dicha disposición los presupuestos de las Universidades Nacionales, están constituidos por la totalidad de los aportes (sic) presupuesto nacional, por las contribuciones de los entes territoriales, y por los ingresos y rentas propias de codo institución, cuyo cálculo se encuentra previsto en el inciso segundo, el cual contiene una fórmula que busca lograr que los aportes del presupuesto nacional mantengan un valor constante.

Lo Universidad Surcolombiana, es un ente universitario autónomo estatal de carácter Nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional creado por Ley 13 de 1976, con Nit No. 891.180.084-2, reconocido como tal mediante Resolución del Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial (sic) personería jurídica, autonomía académica, administrativa, financiera y con patrimonio independiente.

Dado el carácter de Universidad Nacional, los aportes de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, corresponde transferir en su totalidad a la Nación, sin embargo el Departamento del Huila, atendiendo a que la educación superior es un derecho social Constitucional, ha venido contribuyendo económicamente a la misma, mediante la celebración de diferentes convenios en diferentes programas de inversión, recursos que en los últimos años ascienden a más de SIETE MIL MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL CUATROCIENTOS CATORCE MIL DOSCIENTOS (\$7.225´414.200).



Además de lo anterior el Departamento del Huila recauda y le transfiere a la Universidad, cuyo sujeto pasivo es en su mayoría propio de la gestión administrativa departamental, la Estampilla Prodesarrollo Universidad Surcolombiana, que según certificación expedida por el Tesorero del Departamento del Huila durante los últimos años se han pagado más de diez mil millones de pesos, que para el 2005, correspondió a la suma de \$1.056'818.818,00; 2006, \$1.953'491.478,00; 2007, \$1.464'405.264,00; 2008, \$2.693'490.027,00; 2009, \$1.924'897.521,00, documentación soporte que también se le hace entrega con el presente escrito.

Así entonces, cuando el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dispone que los entes territoriales, Departamentos y Municipios deben efectuar aportes, se refiere a las Universidades cuya creación es del orden departamental mediante Ordenanza, o Municipal, mediante Acuerdo, y no como lo interpretó la Universidad Surcolombiana, para exigir el cumplimiento mediante la expedición de un certificado de deuda (sic), a favor de ellos, sin estar el departamento obligado al pago de éstos.

Conforme la disposición ya tantos veces referida, solo en el evento de que la Universidad Surcolombiana fuera del orden departamental estaría el Departamento del Huila, en la obligación de cumplir con los aportes ordenados según el inciso 2, presupuesto éste que no se da en el presente caso y por ende salvo mejor concepto consideramos que la entidad no puede acceder a la petición formulada por el señor rector de la Universidad Surcolombiana.

Conforme lo anterior le sugerimos que se haga entrega al peticionario de todos los soportes de las órdenes de pago de los convenios y contratos, mediante los cuales el Departamento del Huila ha contribuido a la Universidad desde 1993 hasta el 2009, así como también la certificación del tesorero del Departamento del Huila, por concepto de pago (sic) estampilla prodesarrollo Universidad Surcolombiana”.

Por la misma fecha la Universidad Surcolombiana instauró Acción de Tutela (sic) contra del Departamento del Huila, con el fin de obtener la certificación de aportes, sin embargo esta fue fallada en contra de la Universidad, la radicación corresponde a 41001-31-10-002-2010-00371-00 Juzgado Segundo de Familia de la ciudad de Neiva, la respuesta de la Acción fue proyectada por ésta (sic) dependencia para la Secretaría de



Hacienda del Departamento del Huila con los argumentos esbozados en el concepto transcrito.

Transcurrido un tiempo superior a cuatros (sic) meses desde la notificación de la decisión negativa del Departamento del Huila de fecha 24 de junio de 2010, la Universidad nuevamente reitera la solicitud de certificación de deuda y solicita una información adicional la cual le es contestada y suministrada oportunamente por el Gobernador encargado Dr. Manuel Antonio Macías Arango mediante oficio DG 047 de junio 20 de 2011.

El 14 de junio de 2011, la Directora Jurídica del Departamento del Huila se notifico de una Acción Popular instaurada contra EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, siendo accionante el señor ERNESTO BARRIOS LOSADA, cuya Radicación es 2011-00001 del Juzgado Primero Administrativo de Neiva, pretensión tiene que ver con la CERTIFICACIÓN DE APORTES LEY 30 DE 1992 PARA LA UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA, acción constitucional que a la fecha se encuentra para PACTO DE CUMPLIMIENTO, siendo los planteamientos (sic) de la respuesta, la posición jurídica que se contestó a la Universidad desde el 24 de junio de 2010 S.H.0635.

De acuerdo a la revisión de la documentación que es enviada por su Despacho se verifica que el 11 de noviembre de 2011 la Universidad Surcolombiana continúa insistiendo en la solicitud de aportes y apropiación de recursos en el presupuesto del año 2012, no obstante conocer la POSICIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA.

Así las cosas resulta palmario que éste (sic) Departamento Administrativo Jurídico ha rendido concepto sobre el tema, y que el DEPARTAMENTO DEL HUILA, ha contestado de fondo a la Universidad, lo cual no significa que deba acceder, para cumplir con el pronunciamiento de fondo si se tiene en cuenta que la UNIVERSIDAD a través de la certificación tantas veces solicitada, pretende que el DEPARTAMENTO DEL HUILA asuma una obligación CLARA EXPRESA Y EXIGIBLE a favor de ésta, situación que no tiene respaldo a la luz de la Ley 30 de 1992.

En conclusión consideramos que la situación fáctica a la fecha no ha cambiado y que la posición del Departamento del Huila es suficientemente conocida por la Universidad, que el Juez de Tutela se pronunció dejando claro que se había respondido de fondo la solicitud del



Ente Universitario y que a la fecha se tramita una Acción Popular por éstos mismos hechos, y que el Departamento del Huila no adeuda a la Universidad aportes de Ley 30 de 1992, por tanto nuestra recomendación es reiterar el pronunciamiento que el Departamento del Huila ha venido contestando a la Universidad desde junio de 2010, a través de los oficios S.H. 0635, (sic) D.G 047 del 20 de junio de 2011.

6.2. Asuntos a decidir en esta instancia

Antes de entrar a analizar los cargos propuestos por las partes en sus respectivos recursos de apelación, es pertinente transcribir lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable en este caso por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011:

C.G.P. - Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (subrayado ajeno al texto)

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.



De acuerdo con lo previsto en el aparte subrayado, le corresponde a la Sala establecer:

(1) Si el Tribunal Administrativo del Huila incurrió en una violación del debido proceso por haber decidido la excepción de caducidad en la sentencia y no en la etapa inicial;

(2) Si en el asunto *sub examine* operó o no la caducidad de la acción;

(3) Si al proferir el fallo recurrido el Tribunal de origen incurrió o no en un error en la aplicación de las normas sobre caducidad.

(4) Si el Departamento del Huila estaba obligado o no a efectuar aportes a la Universidad demandante en los términos previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 a pesar de ser un establecimiento educativo del orden nacional;

(5) Si al proferir el fallo recurrido el Tribunal de origen incurrió o no en un error en la valoración del acto administrativo cuestionado, y

(6) Si el fallo apelado es o no incongruente por sustentarse en disposiciones distintas de las invocadas por la parte actora en su demanda;



Por otra parte y en caso de no prosperar ninguno de los cargos anteriores, debe decidir:

(6) Si procede o no la modificación de la sentencia de primera instancia, en el sentido de recalcular el monto de la condena decretada en primera instancia contra el Departamento del Huila por el incumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de adicionar los aportes correspondientes a la vigencia fiscal 2013 y los que se causen “hasta la fecha del fallo de segunda instancia” incluyendo los intereses legales causados desde el año 1994 y hasta esa misma fecha.

6.3.- Análisis de los cargos formulados por los recurrentes

Frente a los motivos de inconformidad planteados por las partes en los recursos de apelación, la Sala expone su criterio en los siguientes términos:

6.3.1.- ¿Violó el *a quo* el debido proceso al decidir la excepción de caducidad en la sentencia y no en la audiencia inicial?

La Sala considera que el cargo formulado por la apoderada del Departamento del Huila no está llamado a prosperar, pues no es dable afirmar que por el hecho de haberse decidido la excepción de



caducidad en la sentencia de primera instancia y no en la audiencia inicial se haya incurrido en una violación del debido proceso, pues es claro que las excepciones mixtas, por razón de su propia naturaleza, también pueden ser decididas en la providencia que pone fin a la primera instancia.

A propósito del tema, es preciso recordar además que la oportunidad para controvertir las decisiones que se adopten en el curso de la audiencia inicial tiene un carácter preclusivo en la medida en que el recurso respectivo debe interponerse en la misma audiencia so pena de quedar en firme la decisión. En este caso la apoderada del Departamento del Huila no interpuso en la audiencia ningún recurso contra la decisión de resolver la excepción de caducidad en la sentencia, por lo cual deviene extemporáneo el reparo que formula su apoderada en el recurso de apelación.

Si bien es cierto que el Magistrado Ponente no le ofreció ni le concedió de manera expresa el uso de la palabra a la apoderada de esa entidad territorial, ello no significa que la mencionada profesional del derecho no haya tenido la oportunidad de solicitarla. Por las razones expuestas, la Sala considera que la apoderada del Departamento no podía plantear este reproche en su apelación, pues es claro que nadie puede obrar en contravía de sus propios actos, tal como lo pregonan el apotegma según el cual *“venire contra factum proprium non valet”*. Al



fin y al cabo nadie puede escudarse en sus propias torpezas y omisiones.

6.3.2.- ¿Operó en este caso la caducidad de la acción, tal como lo alega la entidad territorial demandada?

La apoderada del Departamento del Huila considera que el Tribunal de origen no valoró el oficio SH-0635 del 24 de junio de 2010 suscrito por el Secretario de Hacienda al Rector de la Universidad ni el oficio DJ-047 del 20 de junio de 2011 dirigido por el Gobernador del Huila Encargado al Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana, documentos que según su parecer demuestran que dicha entidad territorial ya había negado la existencia de una deuda por concepto de los aportes reclamados y que el Jefe de la Oficina en mención, al radicar una nueva solicitud el 12 de enero de 2012, tenía la clara intención de revivir los términos para poder demandar esa decisión administrativa.

Para clarificar este aspecto de la controversia, observa la Sala a partir de las pruebas documentales allegadas al proceso, lo siguiente:

6.3.2.1.- Que el ciudadano ALBERTO YEPES BARREIRO, obrando en ejercicio del derecho de petición, le solicitó al Secretario de Hacienda del Departamento del Huila mediante oficio radicado el 27 de abril de



2009 bajo el número GH058822, que certificara para fines judiciales, **“Si el Departamento del Huila ha girado, pagado o transferido a la Universidad Surcolombiana los recursos que por Ley 30 de 1992 le corresponde asumir”**.⁴ La anterior solicitud de información fue respondida por el Secretario de Hacienda del Departamento mediante oficio calendado el 15 de diciembre de 2009, radicado bajo el número SH-1668, en el cual se hace referencia a las partidas establecidas en los presupuestos de las vigencias 1993-2009 **“que se relacionan en el anexo, a favor de la Universidad Surcolombiana y que corresponden a convenios de apoyo y cooperación celebrados con el Departamento”** y en donde se menciona además que dicha Universidad **“recibe la transferencia por concepto de recaudo por concepto (sic) de estampilla prouniversidad, desde 1998, fecha de la vigencia de la ordenanza 0077 del 10 de diciembre de 1997, que ordena el uso de la Estampilla Prodesarrollo de la Universidad Surcolombiana”**.⁵ Como se puede apreciar, la respuesta emitida es evasiva pues no se refiere concretamente al pago de los aportes del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, tema sobre el cual versaba la solicitud.

6.3.2.2.- Que el Rector de la Universidad Surcolombiana con escrito radicado el 30 de abril de 2010 bajo el número GHO23165, le solicitó al

⁴ Cuaderno principal número 2, folio 225.

⁵ Cuaderno principal número 2, folio 222.



Gobernador del Huila que **“certifique el monto total de la deuda⁶ que el Departamento tiene con la Universidad Surcolombiana, por la no cancelación de los recursos que debe transferir anualmente por mandato del artículo 86 de la Ley 30 de 1992”⁷**. Dicha solicitud fue denegada mediante oficio 0635 del 24 de junio de 2010 suscrito por el Secretario de Hacienda del Departamento, quien luego de analizar el contenido y alcances del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, concluyó que cuando esa norma establece que los Departamentos y Municipios deben realizar aportes a las universidades públicas, ***“se refiere a las Universidades cuya creación es del orden Departamental, mediante Ordenanza, o Municipal, mediante Acuerdo, y no como lo interpreta la Universidad Surcolombiana, para exigir el cumplimiento mediante la expedición de un certificado de deuda, a favor de ellos, sin estar el Departamento obligado al pago de éstos”⁸***.

6.3.2.3.- Que el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana, por su parte, mediante oficio 2.5-VSA-CE.0095 de fecha 1° de junio de 2011, radicado bajo el núm. GHO26292, le solicitó al Gobernador del Huila:

⁶ La negrilla y el subrayado son de la Sala.

⁷ Cuaderno principal número 2, folios 219 a 221.

⁸ Cuaderno principal núm. 2, folio 215 a 218.

“1.- **Reconocer y cancelar** a la Universidad Surcolombiana la suma de DIECISIETE MIL MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS (\$17.968´630.000.oo), correspondientes al monto de los aportes que la entidad adeuda a la Universidad. Por mandato del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 debidamente indexados, suma a la que se debe adicionarse (sic) los intereses legales y moratorios causados desde el año 1993 a la fecha, en Caso de que el Departamento no cuente con los recursos para cancelar la deuda, solicito que las partes suscriban un acuerdo de pago, con el fin que la entidad territorial cancele la deuda de conformidad con su capacidad presupuestal, siempre y cuando se comprometa a cancelar los aportes que le corresponde a partir de la próxima vigencia fiscal y el (sic) que el resto de la deuda sea diferida. || 2.- **Incluir dentro del presupuesto** de la entidad territorial para el año 2012 los recursos correspondientes a los aportes que debe realizar a la Universidad Surcolombiana de conformidad con lo ordenado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. || 3.- **Que el Departamento certifique** el valor de los aportes o transferencias hechos a la Universidad Surcolombiana desde el año 1980 hasta el año 1993. || 4.- Que el Departamento **remita copia** de todas las ordenanzas de la Asamblea Departamental o Acuerdos del Gobernador en los cuales aprobó u ordenó realizar aportes o trnsferencias (sic) a la Universidad Surcolombiana desde el año 1980 hasta el año 1993”. *(Las negrillas son ajenas al texto. Cuaderno principal núm. 2, folio 303).*

6.3.2.4.- Que al dar respuesta a las peticiones relacionadas en el numeral anterior, el Gobernador (E) del Departamento del Huila mediante oficio D.G.-047 del 20 de junio de 2011 hizo un reenvío a las consideraciones consignadas en los oficios 1668 de 15 de diciembre de 2009 y 0635 de 24 de junio de 2010, en virtud de los cuales se negó la existencia de una deuda a favor de la Universidad Surcolombiana por concepto de los aportes a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.



6.3.2.5.- Que el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana mediante oficio 2.5-VSA-CE.0249 de fecha 10 de noviembre de 2011, le solicitó al Gobernador del Huila que decidiera de fondo la petición que formuló el 1° de junio de 2011 mediante oficio 2.5-VSA-CE.0095, por estimar que la respuesta contenida en el oficio D.G. 047 del 20 de junio de 2011 era “*evasiva y puramente formal*”, pues en ella no se adoptó ninguna decisión de fondo ni se resolvieron todas las cuestiones planteadas, limitándose tan solo a reiterar la contestación de las solicitudes de información radicadas por el ciudadano ALBERTO YEPES BARREIRO y por el Rector de la Universidad en los años 2009 y 2010, respectivamente. En ese memorial se destaca que a diferencia de las anteriores solicitudes de certificación ya mencionadas, la petición de reconocimiento y pago de la deuda de los aportes ordenados por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 aún no ha sido respondida.

6.3.2.6.- Que el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana radicó el día 12 de enero de 2012 en el Despacho del Gobernador del Departamento una nueva solicitud de contestación de fondo radicada con el número GH000657, en la cual se pide una respuesta definitiva a los derechos de petición identificados bajo los números VSA-CE-0095 de 1° de junio de 2011 y VSA-CE-0249 de 10 de noviembre de 2011, radicados internamente bajo los números GH058822 y GH026292, respectivamente. La anterior solicitud fue



atendida por el Secretario Privado del Despacho del Gobernador del Huila, mediante oficio 3604 del 5 de marzo de 2012, cuya nulidad se demanda en este proceso, en el cual la administración reitera una vez más que *“el Departamento del Huila no adeuda a la Universidad Surcolombiana aportes a (sic) ley 30 de 1992 [...]”* de conformidad con lo expresado en las anteriores respuestas emitidas por el Departamento.

-X-X-X-X-X-

Del análisis de las peticiones y respuestas que se acaban de relacionar se desprende que las solicitudes radicadas en su momento por el ciudadano ALBERTO YEPES BARREIRO y por el Rector de la Universidad Surcolombiana, mediante oficios radicados el 27 de abril de 2009 y el 30 de abril de 2010, estaban dirigidas fundamentalmente a **obtener una información y la expedición de una certificación**, mientras que la petición radicada por el Jefe de la Oficina Jurídica de dicha Universidad el 1° de junio de 2011, ratificada el 12 de enero de 2012, tenía por objeto **lograr el reconocimiento y pago de los aportes** supuestamente adeudados por el Departamento del Huila a ese establecimiento de educación superior del orden nacional. Por lo anterior, al ser distinto el objeto de dichas peticiones, no es válido predicar que las decisiones consignadas en los oficios 1668 del 15 de diciembre de 2009 y 635 del 24 de junio de 2010, en el sentido de



denegar la expedición del certificado de las sumas supuestamente adeudadas por el Departamento a la Universidad por concepto de los aportes previstos en la Ley 30 de 1992, hayan tenido el propósito de denegar también el reconocimiento y pago de los aportes que ni siquiera habían sido reclamados hasta ese momento, pues esta última solicitud apenas vino a formularse de manera expresa el 1° de junio de 2011, siendo reiterada el 12 de enero del año siguiente.

El hecho de que el Departamento del Huila se haya negado a **certificar el monto de una deuda inexistente**, no significa que dicha determinación haya tenido la pretensión de denegar también la **solicitud de pago de los aportes previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992**, por lo mismo, el argumento referido a la caducidad de la acción carece de sustento.

Por otra parte y como los argumentos jurídicos que soportaron la negativa de certificar el monto de la deuda son igualmente válidos para denegar el pago de los aportes reclamados, resulta totalmente comprensible que la entidad territorial involucrada, al adoptar esta última decisión, se haya remitido a las consideraciones consignadas en tales oficios, cuyas razones eran ampliamente conocidas por el Rector y el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad. En ese orden de ideas, mal puede aseverarse ahora que la decisión acusada se encuentre huérfana de justificación o que el Departamento haya dejado

de resolver la solicitud de pago de los aportes tantas veces mencionados, pues lo cierto es que de la simple lectura del oficio 3604 del 5 de marzo de 2012 suscrito por el Secretario Privado del Despacho del Gobernador del Huila, se desprende la clara e inequívoca determinación de no reconocer ni pagar los aportes reclamados por la Universidad, por las mismas razones que ya habían sido expuestas con anterioridad por parte de la entidad territorial demandada.

En suma, la Sala encuentra que la determinación de no acceder al pago de los aportes reclamados se produjo realmente con la expedición del oficio demandado, esto es, del oficio 3604 del 5 de marzo de 2012, el cual se notificó en la Oficina Jurídica de la Universidad Surcolombiana el 8 de marzo de ese mismo año⁹.

Tomando esa fecha como *dies a quo* para la contabilización del término de caducidad y considerando que éste se interrumpió durante el trámite de la conciliación prejudicial -actuación que se surtió entre el 27 de abril y el 8 de junio de 2012-, se concluye que la oportunidad para demandar expiraba realmente el 20 de agosto de ese mismo año. En ese orden de ideas, como la demanda se radicó el 18 de julio de

⁹ Cuaderno principal núm. 1, folio 49



2012 resulta claro que no operó en este caso la caducidad de la acción.

6.2.3.- ¿Incurrió el *a quo* en un error al aplicar las normas sobre caducidad?

La apoderada del Departamento es del criterio que en el asunto bajo examen operó la caducidad de la acción frente al oficio SH-0635 del 24 de junio de 2010. No obstante lo anterior, la Sala observa que la mención a dicho oficio es de suyo impertinente, pues como se ha dicho repetidamente en esta providencia, no ostenta el carácter de acto administrativo demandado. Adicionalmente, en él no se decidió de fondo ninguna solicitud de pago sino una petición referida simple y llanamente a la expedición de un certificado. Por lo expuesto, no es correcto que se adopte una decisión de fondo con respecto a dicho oficio.

Por otra parte, estima el recurrente que el Tribunal Administrativo del Huila incurrió en un error al entender, de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del artículo 164 del CPACA, que al versar la reclamación sobre el pago de unos dineros que tienen el carácter de bienes fiscales, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo. Según se argumenta en la apelación, el carácter imprescriptible e inenajenable de los bienes públicos es propia de los bienes de uso público más no



del dinero y por ello la demanda podía presentarse en cualquier tiempo.

En relación con lo expuesto, la Sala considera innecesario abordar el análisis de este reparo, al estar debidamente acreditado en el proceso, como ya se mencionó en el numeral anterior, que la demanda se presentó dentro del término de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo censurado.

6.2.4.- ¿El aporte pretendido no obliga al Departamento cuando se trata de universidades del orden nacional?

Con el propósito de establecer si el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 obliga al Departamento del Huila a transferir o apropiar recursos para el financiamiento de la Universidad Surcolombiana, es oportuno destacar que la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de fecha 18 de septiembre de 2014 de la cual fue ponente la H. Magistrada MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativa del Huila un año antes, el 18 de septiembre de 2013, mediante la cual se había accedido a la declaratoria de nulidad del Decreto 1486 de 2012, *“por medio del cual se expide el Presupuesto de Rentas y Gastos del Departamento del Huila para la vigencia fiscal 2013”*, en cuanto omitió incorporar en sus rubros una partida para el pago de los aportes que



obligatoriamente debía efectuar el Departamento para el financiamiento de la Universidad Surcolombiana para el financiamiento de la educación superior, pese a que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992¹⁰ establece claramente esa obligación a cargo de las entidades territoriales y a favor de las universidades públicas.

En dicha providencia se consignaron las siguientes consideraciones, que por su pertinencia se transcriben a continuación:

A juicio de la actora, como ya se ha dicho, la conjunción copulativa “y” contenida en el inciso 2º de la norma transcrita, **sugiere que la financiación de las Universidades Estatales está a cargo tanto de la Nación como de las entidades territoriales, sin consideración al origen de las mismas, es decir, sin que importe el hecho de que se trate de una Universidad del orden Nacional o Territorial.** *(el resaltado es ajeno al texto)*

Pero ocurre que dicho inciso 2º, lo que establece es una fórmula para garantizar que los aportes que financian las Universidades públicas, mantengan un valor constante, tanto los que provienen de la Nación, como los que realizan las entidades territoriales. Tal, es el sentido de la conjunción copulativa “y” contenida en el citado aparte normativo.

Así lo precisó la Corte Constitucional al examinar la exequibilidad del artículo 10º de la Ley 626 de 26 de diciembre de 2000, *"Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley*

¹⁰ **“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.”

de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000", oportunidad en la cual dio al citado artículo 86 el siguiente alcance:

"Del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto de las universidades públicas, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquél o de éstos.(6) En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice: "*Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión*". **El inciso segundo del artículo 86 transcrito**, contiene una fórmula que busca lograr que dichos aportes del presupuesto nacional, y también los que provienen de los presupuestos de las entidades territoriales, mantengan valor constante, por lo cual ordena tomar cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior, y traerlos a valor actual.

... Esta última disposición, cuyo alcance arriba se estudió, persigue mantener en pesos constantes los aportes del Presupuesto General de la Nación o los de las entidades territoriales, destinados al funcionamiento ordinario de las universidades públicas o a la inversión en las mismas. Es decir, se pretende que dichos aportes no se vean reducidos por los efectos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, y de esta manera sirvan para cubrir las mismas necesidades año tras año, presumiéndose que existen unos gastos ordinarios de administración o de inversión constantes."¹¹

Desde esa perspectiva, es claro que las Universidades Estatales pueden percibir ingresos, ya sea de la Nación o de las entidades territoriales, pero que, en todo caso, los recursos provenientes de una "y" otras deben mantener un **valor constante**.

Es de resaltar que, como se analizó en precedencia, el contexto normativo en el cual se encuentra inmerso el artículo 86 que se estudia, prevé

¹¹ Sentencia C-177 de 2002, Magistrado Ponente doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

claramente que el tipo de creación, nacional o territorial, de una Universidad Estatal determina quién se encuentra a cargo de su financiación, razón por la cual, no existe lugar a duda alguna de que cuando dicho precepto legal utiliza la conjunción copulativa “y”, para indicar que el presupuesto de los entes de educación superior se integra por **recursos** provenientes de: i) La Nación, ii) las entidades territoriales “y” iii) las rentas propias de cada institución, **debe entenderse que los aportes de las segundas solo se exigen siempre y cuando la Universidad de que se trate haya sido creada por el respectivo Departamento, Distrito, Municipio u otras entidades territoriales, mediante Ordenanzas o Acuerdos y no por el Congreso Nacional, mediante Leyes.** (el resaltado es ajeno al texto)

Para la Sala, la “y” responde a la intención del Legislador de incluir a las entidades territoriales en la financiación y participación en órganos directivos de la Educación Superior Estatal u Oficial, sin que ello comporte una obligación indiscriminada para toda entidad territorial, consistente en incluir dentro de sus presupuestos aportes destinados a financiar, en forma general, las Universidades Públicas.

Aceptar lo contrario, haría inaplicable la preceptiva misma de financiación a cargo de las entidades territoriales y de contera el artículo 67 de la Constitución Política¹², entre otras disposiciones Superiores de índole presupuestal¹³, habida cuenta de que no existe disposición alguna en el Título Tercero de la Ley 30 de 1992, reguladora, por decirlo de alguna manera, del **recaudo y distribución** de los aportes que en el entendido de la actora y el a quo, deberían realizar **todos** los Departamentos, Distritos, Municipios u otras entidades territoriales del país, a las Universidades Estatales, en general.

Ello contrariaría el principio del efecto útil¹⁴, según el cual debe preferirse la interpretación que da plenos efectos a las normas aplicables al caso concreto, que aquella que los restringe o desconoce, como ocurriría en el presente asunto si se aceptara, en gracia de discusión, el criterio del Tribunal

¹² Según el cual, la participación de la Nación y las entidades territoriales en la financiación de los servicios educativos estatales se dará “en los términos que señalen la Constitución y la Ley”.

¹³ Verbigracia, el artículo 345 de la Constitución Política, que establece en su inciso 2º que “no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

¹⁴ Sentencia C-145 de 1994 de la Corte Constitucional.

según el cual la obligación de financiación que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 impone a las entidades territoriales, es indiferente al tipo de creación de la Universidad Estatal: Nacional o Territorial.

Como corolario de lo anterior, **la Sala encuentra que no existe razón legal alguna para suponer que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece, en forma general, la obligación para todas las entidades territoriales del país, de concurrir a la financiación de la Educación Superior Pública, sino que este deber legal surge concretamente para la entidad territorial que crea la Institución de Educación Superior Estatal, ya sea mediante Ordenanza o Acuerdo.** (el resaltado es ajeno al texto)

En el caso concreto, el artículo 1º del **Acuerdo núm. 075 de 7 de diciembre de 1994**, visible a folios 14 a 36 del Cuaderno Principal núm. 1, “*Por el cual se expide el nuevo Estatuto General de la Universidad Surcolombiana*”, señala que “*es una Comunidad Educativa de nivel Superior... de carácter **Estatal**, del orden **Nacional**, con régimen especial y personería jurídica vinculada al Ministerio de Educación Nacional; **creada por la Ley 55 de 1968***” (Las negrillas no son del texto original).

Sin lugar a esfuerzo alguno, se advierte que no se está en presencia de una Universidad Estatal u Oficial de carácter Territorial, por lo que no se configura el presupuesto fáctico establecido por el Legislador en el Título Tercero de la Ley 30 de 1992, que oblique al Departamento del Huila a realizar los aportes de que trata el artículo 86 ibídem. (el resaltado es ajeno al texto)

Por lo tanto, el cargo de nulidad por la omisión del Departamento del Huila, de no apropiarse los aportes correspondientes, en el Decreto 1486 de 2012, por medio del cual se expidió el Presupuesto de Rentas y Gastos de dicho ente territorial para la vigencia fiscal 2013, no prospera, lo cual conduce a revocar el fallo apelado para, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

Por contera, es igualmente pertinente traer a colación los siguientes apartes de la misma decisión:

Adicionalmente, el criterio de la actora, aceptado por el operador jurídico de primera instancia, según el cual, las entidades territoriales deben concurrir a la financiación de las Universidades Estatales u Oficiales del orden Nacional, aún cuando no hayan participado en su acto de creación, desconoce abiertamente el principio de Autonomía de las Entidades Territoriales, establecido en el artículo 287 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Dicha autonomía, según lineamientos de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁵, se identifica “*como un **auténtico poder de dirección política** que se radica en cabeza de las comunidades locales, por supuesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto **supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas**. Además, aunque la Constitución permite que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste en todo caso no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales...” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).*

Este poder no es absoluto, pues claramente la norma Superior aludida señala que el mismo se desarrolla “*dentro de los límites de la Constitución y la Ley*”, a cuyo respecto conviene traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional¹⁶,

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-624 de 2013. Magistrado Ponente doctor JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

¹⁶ Sentencia C-365 de 2 de abril de 2001, Magistrado Ponente doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

concretamente frente al tema de la **autonomía presupuestal y financiera**¹⁷, el cual es punto de análisis en el asunto de la referencia. Así discurrió la Corte:

“En punto a la autonomía presupuestal, que es el asunto de fondo que se controvierte en el presente proceso, debe tenerse presente que la Corte Constitucional al decidir sobre la exequibilidad de algunas expresiones del inciso primero del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, reconoció la competencia del legislador para definir este atributo, sin desconocer que de su núcleo esencial forma parte la facultad de ordenación del gasto. Dijo la Corte:

“La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).”

¹⁷ Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-219 de 1997, Magistrado Ponente doctor: Eduardo Cifuentes Muñoz, mencionó que: “Si bien el asunto central del presente proceso hace referencia a la autonomía financiera de las entidades territoriales, no se enmarca en la capacidad de éstas para establecer su sistema de ingresos, sino en la **facultad de definir, autónomamente, el presupuesto de gastos e inversiones**. Se trata de averiguar hasta dónde está constitucionalmente habilitado el legislador para intervenir en el derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos - facultades de gasto -, o lo que es lo mismo, en la selección de los objetivos económicos, sociales o políticos a los cuales deban estar destinados los recursos públicos de propiedad de las entidades territoriales. En cualquier caso, no sobra indicar que cualquiera sea la autorización constitucional a este respecto, lo cierto es que **para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía** y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional.” (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

"En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República."

...

No obstante lo dicho, debe reiterarse que el reconocimiento de esta competencia no implica que la ordenación del gasto pueda llevarse a cabo fuera de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio económico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (Cfr. Sentencia C-192 de 1997). De la misma forma, es de recalcar que esta autonomía debe ser entendida dentro de la concepción unitaria del Estado Social de Derecho (Cfr. Sentencia C-374 de 1995).

...

"Esta Corporación ya había señalado que "la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y



desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibile. ...”.

Obsérvese que para la Corte Constitucional, aún cuando la autonomía presupuestal y financiera de las entidades que gozan de este atributo, se encuentra sujeta a claros *“límites que imponen intereses superiores como el equilibrio económico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto”*, ello no quiere decir que el Gobierno pueda tener injerencia en la administración de sus recursos ni que el Legislador pueda ilimitadamente intervenir en la destinación de los mismos, so pena de desconocer dicho principio.

Lo anterior, por cuanto las atribuciones de establecer tributos y participar de las rentas nacionales, previstas en los numerales 3º y 4º del artículo 287 de la Constitución Política para las entidades territoriales, en virtud de su autonomía, son elementos financieros concebidos por el Constituyente para el cumplimiento de los fines del Estado, a través de dichos entes de administración local. Estos recursos han sido clasificados por la Jurisprudencia y la Doctrina como de tipo **endógeno y exógeno**, los cuales se diferencian entre sí no solo por la fuente de la cual provienen, sino también en cuanto al grado de intervención por parte del Legislador.

Sobre el punto, la Corte Constitucional, en sentencia C-624 de 2013, citada en párrafos precedentes, precisó:

“2.3.2.3.1. Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la nueva Carta Política previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el Constituyente. Dicho de otro modo, para los constituyentes de 1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores– que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Esta preocupación quedó expresamente plasmada en el artículo 356 superior, según el cual *“(...) no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*.

2.3.2.3.2. En concordancia, varias disposiciones constitucionales previeron distintas fuentes de recursos para las entidades territoriales: el artículo 317 reserva a los municipios uno de los tributos más importantes en la estructura fiscal del país, el impuesto predial, en tanto señala que “(...) solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”. El artículo 356 en su texto original preveía la figura del situado fiscal, entendido como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que era cedido a los departamentos y distritos para financiar los servicios de educación y salud, mientras el artículo 357 en la versión original establecía el derecho de los municipios a participar en los ingresos corrientes de la Nación. Estas dos fuentes de transferencias fueron luego reemplazadas por un sistema unificado –el Sistema General de Participaciones (SGP)- en virtud del acto legislativo 01 de 2001, el cual estableció que los recursos debían ser destinados por las entidades territoriales a la “(...) financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico”. A su turno, el artículo 360 consagra el derecho de las entidades territoriales a participar en las regalías, y el artículo 362 señala que pueden recibir recursos tributarios y no tributarios derivados de la explotación de monopolios rentísticos.

El artículo 295 también prevé la posibilidad de que las entidades territoriales puedan acudir a recursos de endeudamiento, puesto que les permite emitir títulos y bonos de deuda pública con sujeción a las condiciones del mercado financiero, y contratar crédito externo de conformidad con la ley que regule la materia.

Otros preceptos constitucionales disponen protecciones especiales de los recursos de las entidades territoriales frente a injerencias del poder central: el artículo 294 dispone que “(...) la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”; y el inciso segundo del artículo 362 indica que “(...) los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares” y “los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.”

2.3.2.3.3. La jurisprudencia constitucional ha clasificado estos recursos en dos grupos de acuerdo con su origen y la competencia del Legislador para intervenir en la fijación de su destino: rentas endógenas y rentas exógenas. Las primeras son aquellas que por derecho propio corresponden a las entidades territoriales, las segundas son cesiones de rentas que les hace la Nación o el Estado.

Las fuentes endógenas son a su vez divididas en tributarias y no tributarias. Hacen parte de las rentas tributarias el recaudo de impuestos como el predial y el de industria y comercio. De otro lado, son rentas no tributarias los ingresos contractuales, las multas, los recursos de deuda y los obtenidos de monopolios rentísticos.

Las fuentes exógenas son usualmente identificadas con los recursos del SGP, las compensaciones, las rentas cedidas y las regalías.

2.3.2.3.4. Los constituyentes de 1991 buscaron que las fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales, principalmente los transferencias previstas en los artículos 356 y 357 y las regalías, fueran destinadas a cumplir los objetivos del artículo 366 superior, es decir, a atender las necesidades básicas insatisfechas y a garantizar la prestación de servicios esenciales como la salud, la educación, el saneamiento básico y el agua potable –prioritarios y principales en el Estado social de derecho-, objetivos cobijados por la amplia gama de funciones atribuidas por la nueva Constitución a las entidades territoriales.

Por esta razón, en materia de transferencias, el artículo 356 en su texto original señalaba que los recursos del situado fiscal debían destinarse principalmente a salud y educación, mientras el artículo 357 indicaba que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se dedicaría a “áreas prioritarias de inversión social” definidas por la ley.

2.3.2.4. Derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos

2.3.2.4.1. Esta prerrogativa de las entidades territoriales tiene al menos tres objetivos fundamentales: **(i)** permitirles cumplir sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley, **(ii)** planear y promover el desarrollo local, y **(iii)** contribuir a la democratización de las decisiones económicas. Sobre este último punto se manifestó lo siguiente durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente:

“[L]as gentes quieren ser protagonistas mayores en las decisiones relativas al uso de los dineros públicos. Perciben, claramente, que la democratización política tiene que ir acompañada de una democratización de las decisiones económicas. Consideran, dentro de una nueva concepción, que sus municipios y departamentos son socios en la gran tarea de desarrollo del país” (énfasis fuera del original).

2.3.2.4.2. Por otra parte, la autonomía de las entidades territoriales para administrar los recursos varía según el origen de éstos. Respecto de las fuentes endógenas, esta Corporación ha señalado –como se desarrollará más adelante- que el Legislador puede intervenir en la definición de su destino, siempre y cuando se sujete al principio de proporcionalidad en estricto sentido y “(...) respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación”. Por el contrario, tratándose de recursos exógenos, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la intervención del Legislador si bien es cierto puede ser más amplio, debe sujetarse a las pautas que señale la Carta - por ejemplo, en el caso de las regalías, a los destinos y porcentajes de distribución establecidos en el texto superior- y perseguir un fin valioso, como la defensa del patrimonio nacional cuando está seriamente amenazado, o la protección de la estabilidad macroeconómica del país ante circunstancias extraordinarias.”

De lo visto hasta aquí, queda claro que el Legislador tiene límites precisos, previstos en las normas de la Constitución Política, para poder intervenir en la definición del destino de los recursos endógenos y exógenos de las entidades territoriales. Así, en el caso de los primeros, la Ley solo puede inmiscuirse para proteger la estabilidad económica de la Nación, tal como lo precisó la Corte Constitucional¹⁸ en decantada Jurisprudencia, al mencionar que:

“No encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales,

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-219 de 24 de abril de 1997. Magistrado Ponente doctor: Eduardo Cifuentes Muñoz.



definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.”

Frente a los segundos, esto es, en relación con los recursos financieros exógenos, la Corte señaló que existe mayor ámbito de intervención por parte del Legislador, siempre y cuando se sujete a parámetros de proporcionalidad. Dijo la Corte:

“en relación con los recursos exógenos, teniendo en cuenta que se originan en el derecho de los entes territoriales a participar en las rentas nacionales, esta Corporación indicó que la capacidad de intervención del Legislador es mayor que en el caso anterior; no obstante, aseguró que también debe evaluarse su proporcionalidad de la siguiente manera:

“Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación. ‘En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación (...). Sin embargo, **tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada**, en términos de la autonomía de las



entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido' (C-702/99).”

Ahora bien, las fuentes exógenas de financiación están concebidas para solucionar, principalmente, las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, tal como se desprende de los artículos 356, 357 y 366 de la Constitución Política, por formar parte del denominado “gasto público social”.

En el caso concreto del Servicio Público de Educación, el citado artículo 356 de la Carta Política, establece que éste cuenta con los recursos del **Sistema General de Participaciones** de los Departamentos, Distritos y Municipios, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, de tal suerte que dichos recursos no pueden ser destinados a la financiación de la educación estatal universitaria, por no estar prevista en el citado precepto Superior, ni en la Ley 715 de 21 de diciembre 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.”*

En tal sentido, tampoco le asiste razón a la actora cuando asegura que, por ser la educación parte del gasto público social, las entidades territoriales deben concurrir a la financiación de las Universidades Estatales u Oficiales del **orden Nacional**, pues, se repite, la normativa Constitucional pertinente solo incluye dentro de dicho criterio los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media; ni resulta aceptable que el operador jurídico pueda siquiera sugerir que dichas entidades participen con sus recursos propios, pues, como quedó visto, ni siquiera al Legislador le es dado intervenir libremente en la destinación de los mismos, salvo para proteger la estabilidad económica de la Nación, como se analizó en precedencia.

Es de resaltar que en materia de Educación Universitaria Estatal u Oficial, la única normativa que obliga a las entidades territoriales a participar de la financiación de tal servicio público, es la Ley 30 de 1992, que ampliamente se analizó en la presente sentencia, para concluir que dicha obligación no es indiscriminada para toda entidad territorial, sino para aquellas que crean la Universidad Estatal, mediante Ordenanza o Acuerdo.

Aceptar lo contrario, como lo hizo el a quo, vulnera abiertamente disposiciones de tipo presupuestal (ordenación y ejecución del gasto), y de administración de recursos, elementos que constituyen el núcleo esencial del principio de



autonomía de las entidades territoriales, lo cual es razón adicional suficiente para denegar las pretensiones de la demanda.”

Las consideraciones transcritas *in extenso* llevan a la Sala al más absoluto convencimiento de que en tratándose de universidades del orden nacional, las entidades territoriales no tienen ninguna obligación de participar en su financiamiento. Sin embargo, en desarrollo de la autonomía presupuestal que el artículo 287 de la Constitución Política les reconoce, nada obsta para que las entidades territoriales en ejercicio de la autonomía decidan participar en el financiamiento de universidades públicas del orden nacional localizadas en el territorio de su jurisdicción, ya sea mediante la expedición de disposiciones ordenanzas o la celebración de convenios.

En el asunto bajo examen, no aparece acreditado que el Departamento del Huila haya celebrado algún convenio con la Nación tendiente a garantizar de manera permanente la realización de aportes destinados al financiamiento de la Universidad Surcolombiana y el hecho de haber efectuado aportes económicos a esa institución de educación superior en vigencias anteriores a la expedición de la Ley 30 de 1993, no da nacimiento a la obligación indefinida e inextinguible de seguir apropiando partidas destinadas a su financiamiento, más aún cuando las inversiones realizadas en educación superior no encajan dentro del concepto de “gasto público social”, tal como se expresa en la providencia judicial reproducida *ut supra*.



Aparte de lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que la Ley 30 de 1992 no puede ser aplicada de manera retroactiva para cobijar bajo sus normas situaciones jurídicas que se presentaron antes de su vigencia, ante lo cual resulta irrelevante que en esa época pretérita la Asamblea Departamental del Huila haya apropiado algunas partidas encaminadas a asegurar el financiamiento de esa universidad.

Además de ello, es importante poner de relieve que las Ordenanzas 39 de 1983 y 11 de 1989 expedidas por la Asamblea Departamental del Huila, que la actora menciona como violadas, fueron claras al establecer que los aportes del Departamento tendrían un carácter eminentemente episódico y temporal, tal como se establece en los artículos que se transcriben a continuación:

Ordenanza 39 de 1983, Artículo 1°.- A partir de la vigencia fiscal de 1985 inclusive, en el Presupuesto Departamental se establecerán anualmente las partidas correspondientes para elaborar, ejecutar y actualizar el Plan de Desarrollo de la Universidad Surcolombiana. Estos dineros serán entregados directamente a la Universidad para que ésta efectúe inversiones correspondientes **hasta el año 1990 inclusive.** *(el resaltado es de la Sala)*

Ordenanza 11 de 1989, Artículo 1°.- Modifícase el Artículo Primero de la Ordenanza N° 039 de 1983, el cual quedará así: “A partir de la vigencia fiscal de 1991, en el Presupuesto Departamental se establecerán anualmente las partidas correspondientes para ejecutar y actualizar el Plan de Desarrollo de la Universidad Surcolombiana. Estos dineros serán entregados directamente a la Universidad para que ésta efectúe inversiones correspondientes **hasta el año 1995, inclusive.** *(el resaltado es de la Sala)*



Como se puede advertir, los preceptos transcritos, adoptados por la Asamblea Departamental del Huila en ejercicio de la autonomía presupuestal que le es propia, adoptó la determinación de apoyar el financiamiento de la Universidad Surcolombiana, inicialmente hasta el año 1990, término que fue ampliado hasta el año 1995. Entender, como equivocadamente lo hacen la parte actora y el Tribunal Administrativo del Huila que los preceptos transcritos tenía una vocación de permanencia indefinida, no solo contradice el tenor literal de lo que allí se dispone sino que además de ello equivaldría a imponerle al Departamento de Huila una obligación que se opone abiertamente al principio de planeación presupuestal, pues de aceptarse la tesis acogida por el fallo apelado, esa entidad territorial estaría obligada a asumir unos gastos de funcionamiento e inversión que jamás calculó, contrariando en forma grave el principio de descentralización sobre el cual se estructura nuestro Estado social y democrático de derecho.

Por otra parte, coincide la Sala con la apoderada del Departamento cuando señala que el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil invocado en la demanda y en la apelación es inaplicable al Departamento del Huila por está referido a la Universidad del Atlántico, que es del orden departamental, ya que como se ha señalado con insistencia, la Universidad Surcolombiana es del orden nacional.



-X-X-X-X-X-X-X-X-

Como quiera que las consideraciones que anteceden son suficientes para revocar el fallo apelado y denegar las pensiones de la demanda, la Sala se ve relevada de la obligación de pronunciarse sobre los demás cargos propuestos en la apelación presentada por el Departamento del Huila y de entrar a analizar el recurso presentado por la parte actora en su recurso de apelación, teniendo en cuenta que en éste la Universidad Surcolombiana pretende que además de las pretensiones que prosperaron en la primera instancia se condene a la precitada entidad territorial al pago de la indexación de la deuda y de los aportes que se causen hasta la terminación del proceso. Lo anterior, por cuanto lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

De conformidad con lo expuesto en estas consideraciones, la Sala procederá a revocar el fallo apelado y a denegar las pretensiones de la demanda.

7.- COSTAS

Como es bien sabido, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) dispuso en materia de costas lo siguiente:

“Artículo 188. *Condena en costas.* Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en



costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión “*dispondrá*”, lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales.

Como quiera que este proceso fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no hay lugar a predicar que sea de aquellos en los cuales se esté ventilando un interés público y bajo esa perspectiva se hace necesario entrar a disponer sobre la condena en costas, por cuanto el interés involucrado en esta instancia es sin lugar a dudas de carácter individual, al estar referido en forma exclusiva a la órbita particular de la parte que promovió el recurso de apelación que ahora se decide.

En ese orden de ideas, deberá darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, por ser la norma adjetiva



actualmente vigente en materia de costas. Aunque en el numeral 1° de dicho precepto se establece en forma perentoria que *“se condenará en costas [...] a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...]”* y en el numeral 3° de la misma norma se dispone que *“En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”*, observa la Sala que en el asunto *sub examine* no hay a lugar a imponer una condena en costas en contra de la Universidad Surcolombiana, por el hecho de no haber prosperado los argumentos de su apelación y haberse dispuesto la revocatoria del fallo de primera instancia que le fue favorable, pues lo real y cierto es que en el cuaderno de segunda instancia no aparece acreditada probatoriamente su causación.

Al respecto no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso, *“Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”*, condición que como ya se dijo no se cumple en este caso.

En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA:



PRIMERO.- REVOCAR en todas sus partes la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 24 de abril de 2013, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO.- DENEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO.- SIN CONDENA EN COSTAS.

CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ**

Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
AYALA**

GUILLERMO VARGAS

