

Bogotá D.C., 26 de Marzo de 2015

No. de radicación
solicitud:



2015-EE-027700

Señor

Procuraduría General de Nación

Magangue

Bolívar

Asunto: Obligación de contemplar partidas presupuestales municipales para universidades departamentales

Cordial saludo,

Por medio de la presente comunicación, procedemos a dar respuesta a su consulta, identificada mediante Oficio N° 468, y radicada ante este Ministerio el 27 de febrero de 2015, en estos términos:

OBJETO DE LA CONSULTA

Transmitiendo una solicitud realizada por VICENTE RAÚL PERIÑAN PETRO, en calidad de Rector de la Universidad de Sucre, el consultante solicita:

"...informarnos si los municipios de un departamento están obligados a incluir dentro de sus presupuestos, una partida para el sostenimiento de (una universidad) carácter departamental. De ser así, nos informara (sic) cual es la normatividad que regula el tema y si la categoría del municipio influye o no en ello".

NORMAS Y CONCEPTO

Para absolver los cuestionamientos planteados, partimos del siguiente fundamento jurídico:

Por un lado, el artículo 67 (inciso 5°) de la Constitución Política de Colombia:

"La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

De otra parte, los artículos 58 (inciso 1°), 84, 85 (literal a) y 86 de la Ley 30 de 1992:

"ARTÍCULO 58. La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de

las disposiciones de la presente Ley.”

“ARTÍCULO 84. El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

“ARTÍCULO 85. Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.”

“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.” (Subrayas nuestras)

De las normas aquí citadas, esta Oficina considera, en dirección a resolver los problemas jurídicos que plantea la consulta, lo siguiente:

La Nación, los departamentos y los municipios tienen el deber constitucional y legal de participar en la financiación de las entidades públicas del sector educativo, en todos sus órdenes. Además, siguiendo el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, el gasto público en educación se considera gasto público social, es de obligatoria inclusión en el presupuesto, y tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.^[1] Es importante señalar además, que de acuerdo con el parágrafo del artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (norma compiladora del Estatuto Orgánico del Presupuesto), el gasto público social de las entidades territoriales “*no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial*”.

En relación con las universidades estatales u oficiales, la Ley obliga a la Nación y a las entidades territoriales a aportar recursos para su financiación. Para determinar qué autoridades deben hacerlo de manera concurrente, es necesario analizar, en cada caso, si la universidad es nacional (creada mediante Ley), departamental (creada mediante ordenanza) o municipal (creada mediante acuerdo). En otras palabras, la obligación de contemplar en el presupuesto una partida para financiar a determinada universidad dependerá del nivel al que ésta pertenezca, y dicha circunstancia se conoce observando qué autoridad profirió su acto de creación.^[2]

En ese orden de ideas, el artículo 85 literal a) de la Ley 30 de 1992 establece que las partidas presupuestales de los niveles nacional, departamental y municipal hacen parte de los ingresos y del patrimonio de las universidades públicas. Sin embargo, las obligaciones de las autoridades que participan en la elaboración del presupuesto son diferentes en cada nivel.

Por un lado, el artículo 86 establece expresamente que las universidades de todos los

órdenes siempre recibirán recursos presupuestales de la Nación, y ellos están destinados específicamente “para funcionamiento e inversión” de las universidades públicas. De acuerdo con la Corte Constitucional:

“No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C.P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarnos, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos”[3]. (Subrayas nuestras)

En otro pronunciamiento, esta Corporación indicó:

“Quiere decir lo anterior, que las universidades oficiales, no obstante que ostenten el carácter de departamentales, municipales o distritales, si se tiene en cuenta que la asignación de recursos para atender sus gastos de funcionamiento e inversión proviene fundamentalmente del presupuesto nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la ley 331 de 1996, disposición complementaria del Estatuto Orgánico de presupuesto, conforman también el presupuesto de la Nación, y por lo tanto a ellas como a las del nivel nacional se les aplica la restricción impuesta en la norma impugnada, sin que ello implique vulneración de la autonomía, que con las limitaciones que emanan de la Constitución y la ley, en la materia el Constituyente les reconoció a las entidades territoriales.”[4]

De otra parte, respecto de las entidades territoriales, vale recordar que según el artículo 287 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el núcleo esencial de su autonomía consiste puntualmente en la capacidad de gestionar sus propios intereses, de conformidad con la Constitución y la Ley. Se reconoce, entonces, que cada entidad posee sus necesidades, y en tal medida cuenta con facultades propicias para responder adecuadamente a ellas, siendo el respectivo ente el responsable de asumir las medidas para satisfacerlas.[5]

En consecuencia, cuando los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992 señalan que los presupuestos de los entes territoriales constituyen el ingreso de las universidades públicas, deberá tenerse en cuenta:

- i. Que la Universidad no sea del orden nacional (creada por ley), por cuanto la Ley no obliga a las entidades territoriales a concurrir en su financiamiento.
- ii. A qué nivel u orden pertenece la universidad que se esté analizando. Así, una universidad departamental (esto es, la que fue creada mediante ordenanza) deberá tener una partida presupuestal destinada a ella en la ordenanza que adopte el correspondiente presupuesto;[6] por su parte, una universidad municipal debe contar con la partida respectiva en el acuerdo municipal que trate del presupuesto.

Todas estas reflexiones confluyen para brindar la siguiente respuesta al interrogante que se deriva de su consulta: A diferencia de los departamentos, los municipios no están obligados a incluir dentro de su presupuesto, una partida tendiente a aportar recursos

para financiar una universidad departamental. Dicha obligación solo le corresponde al municipio frente a las universidades municipales, es decir, aquellas que fueron creadas mediante acuerdo expedido por el respectivo concejo municipal.

A la misma conclusión arribó, en reciente providencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuyas consideraciones (realizadas en el marco de un análisis de la Ley 30 de 1992) reproducimos ampliamente dada su importancia:

*"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 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.*

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 Política ^[7], entre otras disposiciones Superiores de índole presupuestal ^[8], 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 útil ^[9], 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 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.”[10] (Subrayas nuestras, negrillas originales del texto)

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y cuyo contenido señala que las respuestas a las consultas, “*no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”, aplicable a la fecha por declaratoria de inexecutable de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011.

[1] “ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

[2] “De las anteriores normas colige la Sala que el carácter nacional, departamental, municipal o distrital de las universidades depende de donde proviene su creación y no de si sus recursos son eminentemente del orden nacional o territorial, pues toda universidad estatal u oficial puede recibir aportes, al mismo tiempo, del presupuesto nacional y territorial.” (CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de octubre de 2003. Rad. 7981. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[3] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[4] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-053 del 4 de marzo de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

[5] “... así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar a un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés.” (Subrayas nuestras) (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 del 28 de abril de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[6] Ello en virtud de la relación existente entre los Departamentos con las Universidades de su orden, que en opinión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tiene estas características: “Aplicando la anterior doctrina al caso consultado, encuentra la Sala que la relación entre el Departamento del Atlántico y la Universidad del Atlántico, tiene un origen legal, de carácter interadministrativo, regida por el principio de colaboración, puesto que la Universidad, es el instrumento organizacional por medio del cual el mismo departamento y en general el Estado colombiano cumple con su obligación de impartir educación superior del tipo universitario. El fin público que debe realizar la universidad del Atlántico, es propio del departamento y del Estado, por lo que no puede haber intereses contrapuestos que justifiquen y legitimen que frente a un posible incumplimiento de una obligación legal de carácter monetario se deban intereses o rendimientos financieros.” (Subrayamos) (CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de julio de 2010. Rad. 1996. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo)

[7] 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”.

[8] 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”.

[9] Sentencia C-145 de 1994 de la Corte Constitucional.

[10] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 27 de noviembre de 2014. Exp. 2013-00064-02. C.P. Maria

Elizabeth García González.

Atentamente,

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

Anexo: