

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
Ibagué, trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado ponente: José Andrés Rojas Villa

Expediente: 73001-23-33-002-2018-00533-00

Accionante: Jhonier Rubiano Rodríguez y otros.

Accionados: Presidente de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación

Asunto: acción de tutela para la protección del derecho a la educación.

Jhonier Rubiano Rodríguez y otros ciudadanos instauraron acción de tutela contra la Presidencia y los ministerios de Educación y Hacienda pretendiendo que se ordene la asignación de recursos en favor de las Universidades Públicas para el saneamiento de su déficit fiscal.

### **Comentario**

Desde 10 de octubre de 2018, estudiantes de 32 universidades públicas de todo el país cesaron actividades para manifestar su desacuerdo con el monto destinado a la educación superior en el entonces proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación. En el marco de este cese de actividades se llevaron a cabo marchas, movilizaciones, conciertos y otra serie de demostraciones con el fin de presionar al Gobierno a aumentar el presupuesto del Sistema de Universidades Públicas en conjunto con algunas otras demandas.

Del pliego de peticiones de la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior (UNEES) es posible destacar que las demandas estudiantiles no son solo de naturaleza presupuestal, aunque se trata del problema que más ampliamente se debate y del cual se ocupa la mayoría de los puntos de dicho pliego. Entre las exigencias monetarias, de lejos la más cuantiosa es aquella referida a la “deuda histórica” del Estado frente a las Universidades Públicas. Esta deuda histórica se refiere al aumento del presupuesto realizado en las últimas décadas que los estudiantes consideran ha sido insuficiente.

En el marco de esta movilización, un grupo de ciudadanos presentó una acción de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y otras entidades del Estado, por considerar que se ha venido violado su derecho a la educación debido al estado de las finanzas de las Instituciones de Educación Superior. Para remediar esta violación los actores pretendían que se ordenara al Gobierno la asignación de los recursos económicos a las Universidades

Públicas que les permitiera la terminación adecuada del año 2018 y, en años venideros, garantizar su funcionamiento y la mejora de su infraestructura.

Los ministerios de Educación y Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación expusieron su punto de vista frente al litigio en líneas similares. En primer lugar, alegaron defectos procesales de la demanda: la ausencia de legitimación procesal por activa, pues el demandante no acreditó su calidad de estudiante; la improcedencia de la acción de tutela para intervenir en decisiones abstractas y generales, y la falta de competencia del juez para impartir órdenes relativas al desembolso de partidas asignadas en el presupuesto de gasto de una entidad.

Al tratar las excepciones con respecto de la procedencia de la acción de tutela el Tribunal Administrativo del Tolima estableció que no eran válidas, en virtud de la naturaleza informal de la tutela.

Al momento de evaluar el fondo del asunto, el Tribunal parte de una interpretación sistemática de nuestro ordenamiento constitucional. Así las cosas, considera que el análisis jurídico del caso debe tener en cuenta más criterios que los que ofrecen las normas directamente aplicables. Estas normas son los artículos 86 y 87 de la ley 30 de 1992, en los que se establece una fórmula matemática que determina el aumento mínimo anual del presupuesto de las Universidades Públicas. Esta fórmula corresponde a: Presupuesto del año anterior + IPC + 30 % del crecimiento real del PIB.

De acuerdo con las entidades contra las cuales se presentó la acción, como el aumento anual del presupuesto de las Universidades Públicas se ha ceñido a este mínimo, no existe violación del derecho a la educación. El Tribunal se aparta de esa opinión por las siguientes razones.

La primera de ellas consiste en que la interpretación propuesta no hace un análisis de la realidad financiera de las universidades públicas. No se pregunta si el presupuesto es suficiente para que haya un efectivo goce del derecho a la educación. Así pues, para el Tribunal este es precisamente el análisis que se debe hacer.

Al observar el crecimiento anual del presupuesto y compararlo con el aumento anual de gastos de las universidades públicas, encuentra el Tribunal que el segundo ha sido superior al primero. Esto se produce porque el incremento de los gastos de las universidades públicas es siempre superior al IPC. Por ejemplo, desde 2009 en promedio el gasto docente se ha incrementado un 3,52% anualmente en comparación con el aumento del presupuesto. Esto implica un crecimiento del 31,5% desde 2009 hasta 2018.

Otro punto de importancia es definir cómo se está gastando efectivamente el presupuesto de educación. Una comparación entre los desembolsos hechos en 2017, derivados del impuesto a la renta para la equidad (CREE), a las universidades públicas y

al ICETEX da cuenta de los problemas en este punto. Se observa que las primeras deberían haber recibido 325 mil millones de pesos y recibieron sólo 161 mil millones, mientras que el ICETEX debía recibir 216 mil millones y recibió 434 mil millones. Si bien el ICETEX cumple una función relacionada con la prestación del servicio de educación, esta institución no contribuye directamente a la protección del derecho a la educación, que sí garantizan las universidades públicas.

Con base en estas consideraciones, encuentra el Tribunal que hay una violación al derecho fundamental a la educación como consecuencia de la manera como se define el gasto público frente al aumento del presupuesto de educación, porque este es menor al aumento del costo de las necesidades de las universidades públicas, tanto en abstracto como en la realidad material.

La segunda de las razones que llevaron al Tribunal a apartarse de la interpretación propuesta por las entidades demandadas deviene de un ejercicio de interpretación sistemático, en el que se toma en cuenta el principio de progresividad, consagrado en normas internacionales integradas a nuestro ordenamiento constitucional. Este principio implica la prohibición del retroceso en la cobertura de los derechos fundamentales por parte del Estado. En este orden de ideas, al ser el aumento del presupuesto inferior al aumento de las necesidades de las universidades públicas ha habido, en la práctica, una desmejora en la prestación del derecho a la educación injustificada.

#### *Decisión en el marco de la movilización*

En virtud de lo anterior, el Tribunal decide tutelar los derechos de los accionantes. Ahora bien, como el juez constitucional no está facultado para ordenar erogaciones inmediatas, fuera del presupuesto establecido, no fue posible acceder a esta pretensión de los accionantes. Por consiguiente, para proteger el derecho que considera violado, el Tribunal ordenó a la Presidencia de la República que dispusiera de las erogaciones necesarias para la efectiva prestación del servicio de educación superior.

La sentencia referida cuenta en sí misma una historia. La forma de defensa propuesta por las entidades del ejecutivo pareciera dar luz sobre los orígenes de la crisis financiera de las universidades públicas: consideran satisfecha su labor por el cumplimiento de fórmulas matemáticas abstractas y no observando sus efectos. Esto plantea dos problemas: la insuficiencia de la ley 30 para satisfacer por sí misma, en su estado actual, las necesidades de las universidades públicas y la forma en la que el Gobierno Nacional se relaciona con las universidades públicas. Pareciera que su interés no es fortalecerlas. Solo nos queda esperar que en 2019, en el marco de los acuerdos logrados el 14 de diciembre pasado, el Gobierno cumpla la orden del Tribunal.

**Daniel Felipe Velandia Gaitán**  
Estudiante Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

**Andrés Abel Rodríguez Villabona**

Profesor asociado Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Grupo de Investigación Derecho constitucional y derechos humanos