

T-141-13

Sentencia T-141/13

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD Y TEST DE IGUALDAD-Reiteración de jurisprudencia

Todas las personas son iguales ante la ley pero para que esta igualdad sea también material, las autoridades pueden utilizar medidas de acción positivas que beneficien a las personas que se encuentren en especiales condiciones de vulnerabilidad y de esta manera, lograr que lleguen al mismo punto de partida del resto de la sociedad. Adicionalmente, es posible que se admitan algunos tratos desiguales a personas que inicialmente están en condiciones de igualdad, si los mismos persiguen un fin constitucionalmente válido y no son arbitrarios. Para verificar esto, la Corte suele utilizar un test de proporcionalidad, en el que se estudian algunos temas específicos, tales como la idoneidad de la medida, la validez del objetivo perseguido y la posible afectación a otros derechos fundamentales, de manera que al final puede tenerse certeza sobre la afectación o no del principio de igualdad.

DERECHO A LA EDUCACION-Características y componentes

Existe una amplia jurisprudencia Constitucional, en la cual se han instituido como características y componentes principales del derecho fundamental a la educación lo siguiente: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites constitucionales/AUTONOMIA UNIVERSITARIA FRENTE AL PRINCIPIO DE BUENA FE Y CONFIANZA LEGITIMA

Las Universidades cuentan con un amplio espectro de autonomía para escoger libremente cuál va a ser su filosofía, la manera en que van a funcionar administrativa y

académicamente, el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando se incurra en alguna falta, entre muchas otras facultades. No obstante, dicha autonomía no es ilimitada, pues en el marco de un Estado Social de Derecho siempre deben ser respetados los mandatos constitucionales y, en especial los derechos fundamentales, tales como el debido proceso, que implica la observancia del principio de legalidad y el de confianza legítima.

El principio democrático goza de una especial importancia para el desarrollo de la vida en sociedad, pues se traduce en la posibilidad de poder intervenir en las cuestiones que afectan los intereses personales de todos los individuos, es por esto que, se ha afirmado que no se limita al ámbito electoral y nacional, sino que irradia sus efectos y garantías a todos los sectores sociales, económicos, culturales y familiares, entre otros, pues es uno de los presupuestos máximos del ordenamiento jurídico colombiano. Específicamente en el ámbito de la comunidad educativa, el artículo 68 de la Constitución establece que esta “participará en la dirección de las instituciones de educación, así mismo, el artículo 67 superior señala que la educación formará a los colombianos en el respeto (...) a la democracia”. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha indicado la necesaria y evidente concordancia que debe existir entre el ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto del derecho de los miembros de dicha comunidad a la participación. Entonces, el derecho a la participación no solo debe ser uno de los pilares de todos los programas de enseñanza, sino que además es un instrumento y una garantía con la que cuenta toda la comunidad universitaria para dar a conocer sus puntos de vista y exigir la calidad que consideren necesaria en la prestación del servicio, de manera tal que el ejercicio de este derecho en el contexto académico por parte de los estudiantes o de cualquier otro miembro, no es más que una manifestación de las libertades fundamentales de todos los hombres, tales como la de expresión, de opinión e información, la de difusión del pensamiento y la de reunión.

**AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD-Caso en que la Universidad Nacional Sede Bogotá no permitió que el valor de la matrícula inicialmente cancelada fuera abonada al siguiente semestre académico como sí ocurrió con los estudiantes de la Sede Palmira**

La Universidad resolvió tratar de forma distinta a los estudiantes de la sede de Bogotá en comparación a los de la sede de Palmira, dándole paso a lo que resultó ser una decisión arbitraria que se acerca más a una sanción económica que académica. En esta medida, la

actuación de la Universidad no es adecuada toda vez que excedió el ámbito de la autonomía universitaria: La Universidad Nacional de Colombia les dio un trato diferente a los estudiantes de la sede de Palmira y a los de la sede de Bogotá al conceder efectos distintos en uno y otro caso a la figura de la invalidez de asignaturas. De igual forma, esclareció que con lo anterior se vulneró el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional, toda vez que pese a que la medida persiguió un fin constitucionalmente válido, la misma no fue adecuada, necesaria, ni proporcional.

DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por Universidad Nacional al dar trato diferente a estudiantes de la Sede Bogotá, respecto a estudiantes de la Sede Palmira por cuanto a éstos últimos si devolvió el valor de la matrícula de las asignaturas pagadas y no cursadas

Referencia: expediente T- 3.678.888.

Acción de tutela instaurada por Richard Andrei Mancera Basto contra la Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013)

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos emitidos por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá en primera instancia, y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en segunda instancia, dentro del proceso de tutela iniciado por Richard Andrei Mancera Basto contra la Universidad Nacional de Colombia- Sede Bogotá.

I. ANTECEDENTES

El 9 de julio de 2012, el ciudadano Richard Andrei Mancera Basto instauró acción de tutela contra la Universidad Nacional de Colombia- sede Bogotá, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la educación en

conexidad con el libre desarrollo de la personalidad y al derecho de reunión y asociación, basándose en los siguientes:

## 1. Hechos

1.1 Relató el accionante que durante el segundo semestre académico del 2011, los estudiantes de la facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia[1] apoyaron un movimiento estudiantil llamado Asamblea Permanente, que es un mecanismo de participación y asociación mediante el cual se plantean peticiones concretas y se da paso a un cese de actividades académicas, con el fin de entablar un proceso de diálogo con los directivos de la Universidad acerca de las inconformidades que se presenten en la comunidad académica.

En dicha oportunidad, se buscaba llegar a un acuerdo sobre la prestación de las prácticas hospitalarias, toda vez que desde que se cerró el hospital San Juan de Dios y posteriormente la Clínica Carlos Lleras Restrepo se estaban presentado serias dificultades para la realización de las mismas. Los principales objetivos del movimiento eran (i) reactivar a largo plazo el proyecto del Hospital Universitario propio y, (ii) de manera más inmediata, exigir que la Universidad celebrara convenios y tomara las medidas que considerara pertinentes para que se garantizaran en ese momento las prácticas hospitalarias.

1.2 Manifestó, que los estudiantes de pregrado de los semestres primero a quinto solo cursan materias básicas teóricas y no prácticas clínicas, pero también decidieron participar de la asamblea permanente previendo que la situación eventualmente los podría afectar cuando se encontraran cursando los semestres que incluyen prácticas.

1.3 El 21 de septiembre de 2011 a través de un comunicado, la Universidad convocó a los estudiantes de la facultad de medicina a que retomaran sus actividades académicas, sin embargo, su llamado no fue atendido porque consideraron que las directivas de la Universidad no habían atendido adecuadamente sus peticiones, teniendo en cuenta que solo se había cumplido uno de los objetivos de la asamblea permanente, esto es la celebración de convenios con los Hospitales del Distrito y no se había llegado a un acuerdo sobre la forma en que se volvería a estudiar y ejecutar el proyecto del Hospital Universitario propio.

1.4 Ante la renuencia de los estudiantes para iniciar las actividades académicas, la rectoría de la Universidad emitió la Resolución No. 1218 del 6 de octubre de 2011, en la cual declaró unilateralmente la imposibilidad de dar cumplimiento al calendario académico y dispuso la invalidez de algunas asignaturas de pregrado de la facultad de medicina.

1.5 Finalmente, el 18 de octubre de 2011 se firmó la hoja de ruta para el Hospital Universitario y un día después, se levantó la asamblea permanente.

1.6 El accionante afirmó que, en vista de la declaratoria de invalidez de las asignaturas realizada por la Universidad, el 30 de noviembre de 2011 los padres de familia de los estudiantes de pregrado le solicitaron al Consejo Superior Universitario que el cobro de la matrícula pagada en el segundo semestre de 2011 fuera trasladado para el siguiente semestre que iniciaría a principios del 2012, teniendo en cuenta que no se habían impartido las clases y que, en una situación similar que se presentó en el 2008 en la sede de Palmira se autorizó el no cobro de la matrícula para el siguiente semestre académico.

1.7 El 16 de diciembre de 2011, el Consejo Superior Universitario, mediante el Oficio No. 996-11 dio respuesta a la anterior comunicación estableciendo que en la sesión del 13 de diciembre del mismo año se determinó que no se aprobaba la solicitud presentada, porque (i) durante el segundo semestre de 2011 la Universidad garantizó la infraestructura física y académica para la realización de las prácticas clínicas y, aunque existieron dificultades con algunos de los convenios suscritos para el efecto, ello no fue óbice para la realización de las actividades programadas; (ii) las directivas de la Universidad estuvieron atentas a todos los debates surtidos, y se expidieron directrices sobre la materia objeto de disconformidad por parte de los estudiantes; y (iii) “es claro que pese al ejercicio del derecho a la libre expresión y de reunión de los estudiantes, sus obligaciones no cesan, como tampoco las de la Universidad.” Finalmente, señaló que si bien los estudiantes de postgrado también participaron del debate, ellos si continuaron con sus actividades académicas normalmente.

1.8 El representante del grupo de padres interpuso recurso de reposición frente a la anterior decisión, en donde manifestó que no consideran acertadas las afirmaciones según las cuales la Universidad dispuso toda la infraestructura necesaria para la realización de todas las actividades académicas, incluyendo las prácticas clínicas, puesto que existieron varios

inconvenientes con las prácticas después de firmados los convenios y, éste fue un hecho conocido por todo el país que incluso estuvo reseñado en los periódicos de mayor circulación nacional. También expuso que no hubiera sido coherente levantar la asamblea en septiembre cuando la Universidad instó a los estudiantes a iniciar las clases, porque aún no se habían cumplido todos los objetivos del movimiento, afirmó que la Universidad habría podido expedir antes la hoja de ruta que incluía la actualización del proyecto de Hospital Universitario propio para poder levantar la asamblea, pero como se vio, ésta solo fue aprobada hasta el 18 de octubre de 2011. Por lo tanto, pidió al Consejo Superior Universitario que reevaluara su anterior decisión.

1.8 El 26 de marzo de 2012, mediante el Oficio N. 513-12 el Secretario General del Consejo Superior Universitario, dio respuesta al recurso de reposición confirmando la decisión tomada inicialmente, por considerar que los argumentos expuestos por los padres de familia no controvierten los dados por la Universidad.

## 2. Intervención de la parte demandada

La Universidad dio respuesta a la acción de tutela y reiteró los argumentos que expuso en el Oficio No. 996-11 en donde le informó a los padres de familia que no era posible abonar la matrícula cancelada en el segundo semestre del 2011, para el primer semestre del siguiente año.

Adicionalmente, expuso que la Resolución No. 1218 de 2011 mediante la cual se declaró el no cumplimiento del calendario académico correspondiente al segundo período del mismo año, se dictó dentro del ámbito de la autonomía universitaria según la cual, la Universidad tiene capacidad para autodeterminarse, autogobernarse y auto-legislarse colectivamente, de manera que al constatar que las actividades académicas llevaban paralizadas más de 9 semanas se tomó dicha determinación con el fin de beneficiar a los estudiantes, mediante la implementación de “una figura única y particular como solución a un tema coyuntural”, razón por la que no es posible darle los mismos efectos que a la cancelación del período académico, pues ésta si se encuentra regulada en el Acuerdo 08 de 2008 de la Universidad que establece entre otras cosas que uno de sus efectos es la devolución de algunos costos de la matrícula.

Sobre la situación que ocurrió en la sede de Palmira en el año 2008, señaló que no puede

asimilarse pues en este caso, la Universidad dispuso de todos los espacios para que los estudiantes regresaran a clase y que por razones que solo se les pueden imputar a ellos mismos, no lo hicieron; además, afirmó que para el momento en el que ocurrieron los hechos en la sede de Palmira, se encontraba vigente el Acuerdo No. 101 de 1977 que establecía que “un curso será válido cuando el curso se desarrolle al menos en el noventa por ciento 90% del programa calendario” mientras que, el caso de Bogotá se dio bajo la vigencia del Acuerdo 008 de 2008, que dispone que se necesita asistir a más del 40% de las asignaturas programadas, para que las mismas sean válidas.

### 3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

3.1 Carta abierta al decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, emitida por la Asociación Nacional de internos y residentes ANIR Bogotá, en la que solicitan una cita urgente con el fin de buscar y apoyar la consecución de las garantías para la adecuada formación de los estudiantes de pregrado y postgrado, teniendo en cuenta que con el cierre de la clínica Carlos Lleras se afectaron gravemente las prácticas clínicas de los estudiantes. (Folio 20, cuaderno de primera instancia).

3.2 Acta No. 06 del 16 de agosto de 2011, en la que el Consejo Superior Universitario recibió las presentaciones que hicieron el Vicerrector de la sede de Bogotá, el Decano de la Facultad de Medicina y, la representante de los estudiantes sobre la hoja de ruta para la gestión de un lugar idóneo para las prácticas en salud de los estudiantes de la Universidad. En esta se solicitó a los intervinientes, “reunirse para buscar la normalización de las actividades académicas de la Facultad y para informar al Consejo Superior Universitario de los avances en contar con un lugar idóneo para las prácticas del área.” (Folios 21 a 28, cuaderno de primera instancia).

3.3 Copia del reportaje realizado por el periódico El Tiempo sobre la situación de los estudiantes de medicina de la Universidad Nacional, titulado “Médicos de la Universidad Nacional ‘mendigan’ prácticas profesionales”. (Folios 28 a 31, cuaderno de primera instancia).

3.4 Resolución 1218 del 6 de octubre de 2011, mediante la cual el Rector de la Universidad declaró el no cumplimiento del calendario correspondiente al segundo período académico de 2011, y en consecuencia dispuso la no validez de varias asignaturas del programa

curricular de pregrado de Medicina, teniendo en cuenta que las actividades académicas del programa, se encontraban paralizadas por más de 9 semanas. (Folios a 39, cuaderno de primera instancia).

3.5 Copia de la hoja de ruta para el hospital Universitario de la Universidad, emitida por la Comisión Interfacultades del área de la salud el 14 de octubre de 2011. (Folios 41 a 48, cuaderno de primera instancia).

3.6 Copia de la comunicación enviada por los padres de familia de los estudiantes de pregrado de la Universidad, el 20 de noviembre de 2011 ante el Consejo Superior Universitario, en la que le solicitaron que el cobro del valor de la matrícula cancelada para el II semestre de 2011, se trasladara para el siguiente, esto es el I de 2012. (Folios 49 y 50, cuaderno de primera instancia).

3.7 Copia del Oficio CSU-996-11, emitido por el Consejo Superior Universitario el 16 de diciembre de 2011, mediante el cual se dio respuesta a la solicitud realizada por los padres de familia afectados, señalando que no era posible acceder a su pretensión, porque la facultad garantizó la infraestructura para la realización de las prácticas y, si bien los estudiantes tienen derecho a la libre expresión y de reunión, sus obligaciones no cesan y, como no retornaron a clases la fecha en la que se les hizo el llamado deben asumir las consecuencias. (Folios 51 y 52, cuaderno de primera instancia).

3.8 Copia del recurso de reposición interpuesto por los padres de familia, contra el Oficio CSU-996-11, en el que reiteraron su solicitud de que la matriculada cancelada para el II semestre de 2011, se tuviera en cuenta para el I semestre del 2012. (Folios 53 a 63, cuaderno de primera instancia).

3.9 Copia del Oficio CSU-513-12 del 26 de marzo de 2012, mediante el cual el Consejo Superior Universitario reiteró su decisión de no aceptar la solicitud realizada por los padres de familia de los estudiantes de pregrado de la facultad de medicina. (Folio 64, cuaderno de primera instancia).

3.10 Copia del Memorando No. 1874 del 18 de noviembre de 2011, en el cual la Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad, conceptuó sobre la aplicación de la Resolución 1218 del 6 de octubre de 2011. En esta específicamente se estudió si era posible “aplicar por analogía

lo previsto en el artículo 1 del Acuerdo 32 de 2010 (que regula lo relacionado a la devolución de valores de matrícula en los eventos de cancelación del periodo académico) para el caso de los estudiantes a quienes les fue invalidadas todas las asignaturas enlistadas en la Resolución 1218 de 2011,” concluyendo que “la respuesta es positiva, pues el acto rectoral contempla una figura sui generis que en el fondo puede derivar efectos similares a la cancelación del período académico en el evento en que se hayan invalidado todas las asignaturas de la carga académica inscrita por el estudiante. En esa medida, únicamente en materia de devolución de matrícula, las diferencias entre una u otra figura son irrelevantes si se tiene en cuenta que el propósito de la norma es habilitar por vía administrativa dicha devolución cuando el estudiante no ha cursado la totalidad del periodo académico que originó o es la causa eficiente del pago realizado”. (Folios 68 a 76, cuaderno de primera instancia).

3.11 Copia del Oficio 595 del 15 de junio de 2008 expedido por la Rectoría de la Universidad, acerca de los parámetros para la aplicación de la Resolución No. 733 de 2008 “mediante la cual se adoptó un acto académico para la Sede Palmira y se declaró el no cumplimiento del calendario académico y como consecuencia la no validez de las asignaturas de los programas curriculares de pregrado ofrecidos por la Sede”, en la que se dispuso como uno de los criterios a seguir que : “[n]o habrá lugar al cobro del valor de la matrícula para el segundo semestre de 2008”. (Folios 77 y 78, cuaderno de primera instancia).

#### 4. Sentencias que se revisan

##### 4.1 Sentencia de primera instancia

El Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 13 de agosto de 2012, resolvió tutelar los derechos invocados por el accionante y, en consecuencia ordenó a la Universidad que “previo a efectuar las operaciones aritméticas pertinentes, reconozca en forma proporcional al accionante y de acuerdo a las asignaturas que no hubiera podido cursar, el valor cancelado por concepto de matrícula en el segundo semestre de 2011, como abono o imputación al pago que debe efectuar por este mismo concepto en el segundo semestre del año 2012 (...)”

Lo anterior en tanto consideró que la Universidad propinó un trato desigual a los

estudiantes de pregrado de la facultad de medicina de Bogotá sin justificación alguna, respecto de los estudiantes de la sede de Palmira, que en el 2008 se enfrentaron a una situación idéntica, esto es la declaración de la no validez de las asignaturas del semestre sin que se les cobrara la matrícula del siguiente periodo académico.

#### 4.2 Impugnación

El Jefe de la Oficina Jurídica de la sede de Bogotá de la Universidad, impugnó el fallo de primera instancia y solicitó que se declare improcedente la acción de tutela.

En primer lugar señaló que el caso de la sede de Palmira del 2008 y el de la facultad de Medicina de la sede de Bogotá en el 2011 son diferentes, porque las Resoluciones que se expidieron en uno y otro caso se dieron en vigencia de normas distintas; afirmó que lo más relevante es que en el primero de los casos, se declaró la invalidez de todas las materias de las carreras afectadas, mientras que en el segundo, se presentaron asignaturas con normalidad académica y, los estudiantes no quisieron cursar las materias que la Universidad estuvo dispuesta a dar.

En segundo lugar, estableció las diferencias entre las figuras de cancelación de asignaturas, cancelación del periodo académico y la invalidez de asignaturas y concluyó que, ésta última no está regulada en una norma específica, pues se trata de “una figura única y particular, como solución a un tema coyuntural”, que afirmó tiene como efectos (i) que los estudiantes mantienen su calidad y, (ii) no procede la devolución de derechos académicos. Así mismo, argumentó que la Universidad adoptó la decisión que más favoreció a los estudiantes, pues al invalidar las materias evitó que las mismas se calificaran con 0.0 y perdieran su calidad misma de estudiantes.

#### 4.3 Sentencia de segunda instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, con ponencia de la Magistrada Sonia Martínez de Forero emitió sentencia el 25 de septiembre de 2012, en la que confirmó el fallo de primera instancia que tuteló los derechos fundamentales invocados por el actor, pues consideró que en efecto el derecho a la igualdad de los estudiantes si se vio afectado, sin que existiese argumentación suficiente sobre la necesidad de adoptar un trato diferenciado frente a la situación que se presentó en la sede

de Palmira algunos años atrás.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de la revisión del fallo materia de acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

### 2. Presentación del problema jurídico

1. En esta oportunidad corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si la Universidad Nacional de Colombia incurrió en una vulneración al principio de igualdad al declarar inválidas las asignaturas de la facultad de medicina en el segundo semestre del 2011 y establecer que frente a esta coyuntura no procedía el reintegro de la matrícula cancelada en el siguiente período académico, a diferencia de lo realizado en el 2008 en la sede de Palmira.

2. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre (i) el principio de igualdad y el test de proporcionalidad, (ii) el derecho a la educación, sus características y componentes, (iii) la autonomía universitaria, los límites constitucionales a la misma y la confianza legítima, y (vi) el derecho a la participación de la comunidad universitaria. Finalmente, estudiará el caso en concreto.

Reiteración de jurisprudencia sobre el principio de igualdad y el test de proporcionalidad

3. El artículo 13 constitucional señala que en Colombia todas las personas son iguales ante la ley y por lo tanto deben recibir el mismo trato y las mismas garantías por parte de las autoridades sin ningún tipo de discriminación por cuestiones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Sobre el particular la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de igualdad es un límite a todas las decisiones que adoptan las autoridades, y por lo general los tratos desiguales se encuentran prohibidos.

4. No obstante lo anterior, cuando se trata de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta[2] darles un trato diferencial y positivo[3], es no solo válido sino una obligación del Estado, pues éste no debe escatimar esfuerzos en ayudarlas a superar las barreras que encuentran al desenvolverse en sociedad, mediante la implementación de un enfoque diferencial que disminuya sus dificultades. Bajo este supuesto, ese trato desigual no solo es admisible sino necesario para realizar los fines de un Estado Social de Derecho.

Así pues, la primera circunstancia en la que un trato diferente a dos personas por parte de las autoridades no vulnera el principio de igualdad, es cuando el mismo esté encaminado a superar la simple igualdad formal ante la ley[4], mediante la eliminación de las desigualdades materiales que actualmente existen en todas las sociedades.

Por otro lado, un trato diferente otorgado a dos personas que en principio se encuentran en igualdad de condiciones puede ser también válido si (i) persigue un objetivo razonable, (ii) no es producto de un acto arbitrario o discriminatorio, y (iii) se trata de una medida proporcional que no afecta otros derechos fundamentales.

5. Con el fin de verificar lo anterior, la Corte Constitucional ha implementado el uso de “un modelo de análisis que integra el juicio de proporcionalidad y el test de igualdad[5]. Lo que en este modelo se hace, básicamente, es retomar y armonizar los elementos del test o juicio de proporcionalidad europeo con los aportes de la tendencia estadounidense. Así, se emplean las etapas metodológicas del test europeo, que comprende las siguientes fases de análisis: (i) se examina si la medida es o no adecuada, es decir, si constituye o no un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) se analiza si el trato diferente es o no necesario o indispensable; y (iii) se realiza un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.”[6]

6. La aplicación de dicho test ha llevado a la Corte a identificar explícitamente cuáles son los puntos más importantes que estudia para examinar los casos en los que un trato diferente vulnera el principio de igualdad. Sin embargo, “[p]odría la Corte acudir a métodos de análisis constitucional diferentes o, inclusive, no definir ni seguir ningún método. No obstante, en aras de la seguridad jurídica, del respeto al principio democrático, y de trazar

derroteros de interpretación constitucional, la Corte ha señalado que el juicio de igualdad tiene una estructura analítica que permite identificar violaciones al principio de igualdad.”[7]

7. De acuerdo con las consideraciones precedentes, es posible afirmar que formalmente todas las personas son iguales ante la ley pero para que esta igualdad sea también material, las autoridades pueden utilizar medidas de acción positivas que beneficien a las personas que se encuentren en especiales condiciones de vulnerabilidad y de esta manera, lograr que lleguen al mismo punto de partida del resto de la sociedad.

Adicionalmente, es posible que se admitan algunos tratos desiguales a personas que inicialmente están en condiciones de igualdad, si los mismos persiguen un fin constitucionalmente válido y no son arbitrarios. Para verificar esto, la Corte suele utilizar un test de proporcionalidad, en el que se estudian algunos temas específicos, tales como la idoneidad de la medida, la validez del objetivo perseguido y la posible afectación a otros derechos fundamentales, de manera que al final puede tenerse certeza sobre la afectación o no del principio de igualdad.

El derecho a la educación, sus características y componentes. Reiteración de jurisprudencia

8. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Como derecho ostenta el carácter de fundamental pues evidentemente tiene una relación directa con la dignidad humana en tanto es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona. De igual forma, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales esto es, la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

La educación, es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo, y la participación política, entre otros; por lo tanto, debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia. Sobre este punto se dijo en la Sentencia T-787 de 2006[8]:

“[L]a Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades[9]; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales[10]; (iii) es un elemento dignificador de las personas[11]; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico[12]; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social[13], y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.[14]

8.1 Por otra parte, al ser un servicio público, la educación se encuentra a cargo del Estado[15] y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social[16], “su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.”[17]

9. Ahora bien, esta Corte se ha encargado de señalar cuál es el contenido del derecho fundamental a la educación. En un primer momento[18], estableció que era el acceso y la permanencia al sistema educativo, sin embargo, posteriormente, con la inclusión de los parámetros establecidos en la Observación General No. 13 del Comité DESC, el núcleo se amplió, pues dicho instrumento internacional “plantea la existencia de cuatro componentes estructurales del derecho”[19]:

“Como derecho y como servicio público, la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional:[20] (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas[21] e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras[22]; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico[23]; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los

educandos[24] y que se garantice continuidad en la prestación del servicio[25], y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse[26].”[27]

10. Pues bien, la articulación de dicho contenido, evidentemente supone una serie de obligaciones en cabeza del Estado al ser este el principal responsable de la prestación del servicio de educación. Los deberes en esta materia, fueron descritos en la sentencia T-308 de 2011[28], en la que esta Corte especificó que el derecho a la educación “exige del Estado el cumplimiento de tres tipos de obligaciones: de respetar, proteger y cumplir. La primera demanda de los Estados la evasión de circunstancias que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación; la de protección les impone la obligación de adoptar medidas que impidan su obstaculización por parte de terceros; y la de cumplimiento, que comprende las obligaciones de facilitar y proveer, exige de los Estados la adopción de medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación, en la mayoría de los casos, mediante la provisión directa del servicio o la autorización de particulares para el efecto”. [29]

11. En suma, existe una amplia jurisprudencia Constitucional[30], en la cual se han instituido como características y componentes principales del derecho fundamental a la educación lo siguiente: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo.[31]

Reiteración de jurisprudencia sobre la autonomía universitaria, los límites constitucionales a la misma y la confianza legítima

12. En el artículo 69 constitucional[32] está consagrada la garantía a la autonomía universitaria, lo cual significa que las Universidades tienen la capacidad de adoptar sus propios estatutos, así mismo, pueden definir libremente su filosofía y su organización

interna. En efecto, la autonomía universitaria ha sido definida por la Corte como: “(...)la capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”[33].

La Corte Constitucional ha establecido que el contenido de la autonomía universitaria está dado principalmente por dos grandes facultades, (i) la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación[34], y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, esto significa concretamente que la Universidad autónomamente adopta las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.[35]

13. Sin embargo, la autonomía universitaria no es una potestad absoluta, pues existen límites a su ejercicio, que están dados principalmente por la ley y el respeto a los derechos fundamentales de toda la comunidad del centro universitario. Así pues, se ha señalado que “[l]a discrecionalidad dada a los entes universitarios para fijar los procedimientos antedichos se encuentra limitada por ‘(i) la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; (ii) la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, (iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación, y, finalmente, (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos’[36].”[37]

14. Así las cosas, uno de los límites que se ha trazado a la actividad autónoma que pueden desarrollar las Universidades, es precisamente el del respeto por el debido proceso, pues esta Corte ha sido clara en establecer que la autonomía no puede, bajo ninguna circunstancia ser sinónimo de arbitrariedad, por esto, es obligatorio que en los reglamentos

se señalen las conductas que pueden ser consideradas como faltas, la sanción que eventualmente acarrearían, así como el procedimiento que se debería llevar a cabo en caso de que algún estudiante incurra en una de ellas.

El debido proceso, es entonces una garantía que debe estar presente en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”[38] entre las que se incluyen evidentemente todos los procesos que adelanten las universidades, pues si bien es cierto que estos centros de estudio cuentan con una autonomía reconocida directamente por la Constitución, esto no significa que puedan pasar por alto el ordenamiento jurídico que estipula las bases de su funcionamiento, es decir, que bajo ninguna circunstancia pueden dejar de lado “al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, [así] como las prescripciones contenidas en la ley.”[39]

15. En concordancia con lo anterior, es importante recordar que el principal objetivo del debido proceso es erradicar las actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades públicas y, por lo tanto la buena fe “se encuentra evidentemente ligada a ese propósito, al perseguir que las actuaciones del Estado y los particulares se ciñan a un considerable nivel de certeza y previsibilidad, en lugar de dirigirse por impulsos caprichosos, arbitrarios e intempestivos.”[40]

En ese sentido, el principio de buena fe puede entenderse como un mandato de “honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”. [41]

16. Pues bien, de dicho principio, se desprende el de la confianza legítima, según el cual la Administración debe abstenerse de modificar “situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho”. [42]

Entonces, este principio actúa como límite a las actividades de las autoridades cuando alteran su manera tradicional de proceder, atentando también contra el principio de la

seguridad jurídica. Por lo tanto, no resulta constitucionalmente admisible que ante un cambio repentino de ciertas condiciones que habían generado una expectativa legítima, sean los particulares, en este caso los estudiantes o profesores y trabajadores según sea el caso, quienes corran con todas las consecuencias que implica dicha desestabilización.

17. En conclusión, las Universidades cuentan con un amplio espectro de autonomía para escoger libremente cuál va a ser su filosofía, la manera en que van a funcionar administrativa y académicamente, el procedimiento que se debe llevar a cabo cuando se incurra en alguna falta, entre muchas otras facultades. No obstante, dicha autonomía no es ilimitada, pues en el marco de un Estado Social de Derecho siempre deben ser respetados los mandatos constitucionales y, en especial los derechos fundamentales, tales como el debido proceso, que implica la observancia del principio de legalidad y el de confianza legítima.

El derecho a la participación de la comunidad educativa universitaria

18. La Constitución Política colombiana establece en su preámbulo que el texto que contiene fue adoptado dentro de un marco jurídico democrático y participativo. En su primer artículo establece que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. En igual sentido, el artículo 2º instituyó como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan.

19. Pues bien, lo anterior significa que el derecho a la participación es una de las manifestaciones del principio democrático que se concreta en la facultad de intervenir en los asuntos que interesan a todos, y por lo tanto, abarca a todas las relaciones sociales y no se limita únicamente al ámbito electoral. Sobre este punto ha dicho la Corte:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios

democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.” [43]

20. Esta Corte ha sostenido que el principio democrático cuenta con especiales características: en primer lugar, es universal puesto que se extiende a varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados, y también porque incluye todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado[44]. En segundo lugar, este principio es expansivo, porque “su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su defensa.”[45].

En este orden de ideas, no cabe duda que el principio democrático goza de una especial importancia para el desarrollo de la vida en sociedad, pues se traduce en la posibilidad de poder intervenir en las cuestiones que afectan los intereses personales de todos los individuos, es por esto que, se ha afirmado que no se limita al ámbito electoral y nacional, sino que irradia sus efectos y garantías a todos los sectores sociales, económicos, culturales y familiares, entre otros, pues es uno de los presupuestos máximos del ordenamiento

jurídico colombiano. Así pues, “es indiscutible que la participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad.” [46]

21. Ahora bien, específicamente en el ámbito de la comunidad educativa, el artículo 68 de la Constitución establece que esta “participará en la dirección de las instituciones de educación, así mismo, el artículo 67 superior señala que la educación formará a los colombianos en el respeto (...) a la democracia”. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha indicado la necesaria y evidente concordancia que debe existir entre el ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto del derecho de los miembros de dicha comunidad a la participación.[47]

22. Entonces, el derecho a la participación no solo debe ser uno de los pilares de todos los programas de enseñanza, sino que además es un instrumento y una garantía con la que cuenta toda la comunidad universitaria para dar a conocer sus puntos de vista y exigir la calidad que consideren necesaria en la prestación del servicio, de manera tal que el ejercicio de este derecho en el contexto académico por parte de los estudiantes o de cualquier otro miembro, no es más que una manifestación de las libertades fundamentales de todos los hombres, tales como la de expresión, de opinión e información, la de difusión del pensamiento y la de reunión.

23. Además, el ejercicio del derecho a la participación es una actividad que se espera sea habitualmente desarrollada por parte de la comunidad académica, en tanto demuestra que uno de los principales fines consagrados en la Constitución está cumpliendo sus objetivos, al mismo tiempo que funciona como un canal de comunicación para los estudiantes y los profesores frente a los dirigentes del plantel académico, mediante la implantación de espacios que promuevan un verdadero diálogo democrático en los casos en los que se considere necesario debatir algún tema. Es por esto, que la Corte ha sostenido que resulta “indispensable establecer mecanismos internos que les permitan [a los miembros de la comunidad educativa] expresarse sobre todos los asuntos que interesan a la vida académica y administrativa de la universidad, así como la posibilidad de participar efectivamente en las decisiones correspondientes. Se abandona pues un criterio autoritario

en la universidad para dar cabida de manera concreta al principio de la democracia participativa en los claustros.”[48]

24. Finalmente, no sobra aclarar que como cualquier otra actividad desarrollada en una sociedad democrática, el ejercicio de todo derecho incluyendo el de la participación, debe hacerse respetando los derechos y garantías fundamentales de todas las personas.

25. Habiendo culminado este recuento jurisprudencial, la Sala pasará a resolver el caso en concreto, teniendo en cuenta cada uno de los temas que fueron estudiados.

### 3. Análisis del caso en concreto

#### 3.1 Presentación de la situación fáctica

26. El accionante, Richard Andrei Mancera Basto relató que durante el segundo semestre de 2011 los estudiantes de la facultad de medicina de la Universidad Nacional de Colombia se declararon en asamblea permanente pues no estaban dispuestos a continuar con la insuficiente infraestructura propinada por la Universidad para el desarrollo de las prácticas médicas, las cuales se habían visto afectadas primero con el cierre del hospital San Juan de Dios y, posteriormente con el de la Clínica Carlos Lleras Restrepo.

Dicha asamblea permanente es un mecanismo de participación y asociación cuya duración está dada por las conversaciones que se realizan entre los estudiantes y las directivas de la Universidad, y que implica entre otros el cese de actividades académicas. En esta oportunidad, la asamblea tenía dos objetivos principales (i) reactivar a largo plazo el proyecto del Hospital Universitario Propio y, (ii) de manera más inmediata, exigir que la Universidad celebrara convenios con los hospitales del distrito y, en general tomara las medidas que considerara pertinentes para que se garantizaran en ese momento la realización de las prácticas hospitalarias.

Como respuesta a esa situación, el 1° de septiembre de 2011 la Universidad firmó un acuerdo macro con la Alcaldía de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Salud y sus 22 hospitales, con el fin de dar una solución temporal a la contingencia relacionada con las prácticas hospitalarias. Posteriormente, el 21 de septiembre del mismo año realizó una convocatoria en la que se invitó a los estudiantes a regresar a las actividades académicas

normales; sin embargo, la comunidad de estudiantes no atendió a dicho llamado, pues desde un principio habían dejado claro que no levantarían la asamblea hasta tanto no se lograra concretar el objetivo primordial que era el de retomar el proyecto del Hospital Universitario propio. En consecuencia, la Rectoría de la Universidad emitió la Resolución No. 1218 el 6 de octubre de 2011 en la que declaró unilateralmente la imposibilidad de dar cumplimiento al calendario académico y dispuso la invalidez de la mayoría de asignaturas de la facultad de pregrado de medicina.

En vista de lo anterior, los padres de familia se dirigieron ante el Consejo Superior Universitario para que la matrícula que habían pagado para ese semestre les fuera abonada a la del siguiente, teniendo en cuenta que no se habían recibido las clases y que en un caso similar ocurrido en la sede de Palmira en el año 2008, al invalidar las materias, se autorizó el no cobro de la matrícula para el siguiente semestre académico. La Universidad negó la petición argumentando que había sido una determinación de los estudiantes el no asistir a clases; esta decisión fue recurrida sin que prosperaran los argumentos de los padres de familia.

En su defensa, la Universidad afirmó que la declaración de la invalidez de las asignaturas se dio dentro del ámbito de su autonomía universitaria siendo “una figura única y particular como solución a un tema coyuntural” que no se encuentra regulada y, cuyo efecto no puede ser la devolución de la matrícula, puesto que esta únicamente procede en los casos de cancelación del periodo académico, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo 08 de 2008 de la Universidad, además, estableció que dicha decisión se tomó con el fin de beneficiar a los estudiantes pues de lo contrario, hubieran perdido el semestre completo y su calidad de estudiantes, pues habrían obtenido un 0.0 en todas las materias.

### 3.2 Solución al problema jurídico planteado

27. La Sala pasará entonces a resolver problema jurídico, que gira en torno al estudio de la forma en la que la Universidad actuó frente a los estudiantes de la Sede de Palmira en el 2008 y los de la Sede de Bogotá en el 2011, para determinar si desconoció el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional. Para el efecto, a continuación se llevará a cabo un análisis de las decisiones adoptadas por la Universidad, mediante la aplicación del test de proporcionalidad, de conformidad con lo explicado en los numerales 5

y 6 de la parte considerativa de esta sentencia.

- Identificación del trato diferenciado.

28. La Sala encuentra que en este caso existen dos sujetos con las mismas calidades: estudiantes de los programas de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia, unos ubicados en la sede de Palmira y otros en la sede de Bogotá, quienes se encontraron expuestos ante una misma situación –esto es la declaración de la invalidación de las asignaturas del semestre académico- y recibieron un trato diferente por parte de la Universidad, pues como se relató previamente, con los primeros sostuvo que frente a dicha contingencia procedía el reintegro de la matrícula cancelada para el siguiente semestre académico, mientras que en el caso de la facultad de medicina de la sede de Bogotá, estableció que no era posible abonar la matrícula pagada al siguiente periodo académico.

La Universidad argumentó que las dos situaciones se dieron bajo los efectos de una normatividad distinta y por lo tanto no violó el principio de igualdad, sin embargo, para la Sala ésta no es una razón que justifique por sí misma la medida, porque los artículos que fueron citados en su defensa[49] se relacionan con el porcentaje mínimo de asistencia que deben tener las materias, pero no establecen ninguna pauta sobre la figura de la invalidez de asignaturas, la cual no está consagrada en el reglamento de la Universidad. Por lo tanto, el hecho de que los dos eventos que aquí se están estudiando hayan ocurrido bajo la vigencia de un reglamento distinto, no constituye un criterio diferenciador válido para afirmar que las situaciones descritas no fueron iguales, pues lo cierto es que en una y otra sede se declaró la invalidez de las asignaturas y se les dio dos efectos distintos.

- Estudio sobre el fin perseguido con la medida adoptada.

29. De acuerdo con las afirmaciones realizadas por la Universidad en el trámite de la acción de tutela, la Sala puede concluir que al declarar la invalidez de asignaturas en el caso de la facultad de medicina de la sede de Bogotá durante el segundo semestre de 2011, lo que se pretendió fue, por un lado evitar que los estudiantes perdieran su calidad de tales, pues de no haberse tomado esa medida todas las asignaturas hubieran sido calificadas con un 0,0 y habrían perdido la totalidad del semestre; por otro lado, también se quiso salvaguardar la estabilidad administrativa y financiera de la institución.

En efecto, en la contestación de la demanda la Universidad afirmó que “pretendiendo que no se vieran todos perjudicados –se refiere a los estudiantes de pregrado de la facultad de medicina- [la Universidad] optó por buscar una alternativa para invalidar las asignaturas que no cumplían con el mínimo requerido para cumplir con la exigencia académica de asistencia, ni que se perdieran las asignaturas con la consecuente pérdida del semestre para cada caso individual, se buscó una solución colectiva, que no los perjudicara académicamente y que tampoco perdieran el cupo de créditos por pérdidas de asignaturas (...)”[50]

Más adelante, afirmó también que “[e]n los programas académicos ofrecidos por la Universidad Nacional de Colombia, implica por parte de los estudiantes el cumplimiento de una serie de reglas cuyo desconocimiento atenta directamente contra la misión y finalidad de la institución, así como la afectación académica y la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de la institución.”

En este orden de ideas, el fin que se persiguió con la medida es constitucionalmente admisible, pues lo que la Universidad pretendía era salvaguardar su estabilidad al mismo tiempo que intentó no perjudicar a los estudiantes garantizando su derecho a la educación, mediante el uso de una figura que permitió que no perdieran su calidad de estudiantes, haciendo uso de lo que a su juicio era una atribución amparada en la autonomía universitaria.

- Análisis sobre si la medida es o no adecuada.

30. Ahora bien, para la Sala la medida que adoptó la Universidad al declarar la invalidez de asignaturas en el caso concreto persigue un fin constitucionalmente admisible, pero la misma no es adecuada toda vez que en esta oportunidad el efecto que tuvo fue el no reintegro de los valores cancelados de la matrícula, en el siguiente semestre académico (2012 - I), máxime si lo anterior obedeció a la postura según la cual “mal puede dejar la Universidad únicamente situaciones exclusivamente favorables para los estudiantes y que no se reconozca las consecuencias que genera para el Estado, el que se paralicen sus servicios de manera caprichosa, lo anterior sería premiar este tipo de actividades (...)”[51].

Pues bien, al “no premiar” la inasistencia a clases de los estudiantes y a modo de una

“respuesta académica”, la Universidad resolvió tratar de forma distinta a los estudiantes de la sede de Bogotá en comparación a los de la sede de Palmira, dándole paso a lo que resultó ser una decisión arbitraria que se acerca más a una sanción económica que académica. En esta medida, la actuación de la Universidad no es adecuada toda vez que excedió el ámbito de la autonomía universitaria, tal como se verá a continuación:

30.1 De acuerdo con los numerales 12 a 17 de la parte considerativa de esta sentencia, la autonomía universitaria no es una facultad ilimitada a partir de la cual, los entes educativos no tengan restricciones para adoptar las decisiones que afectan a toda la comunidad académica, sino que existen condiciones para el ejercicio de la misma pues es necesario que se garantice que no se trata de una actuación arbitraria. Uno de los límites es precisamente el del debido proceso, que en este caso fue trasgredido por la Universidad principalmente por dos razones:

(i) La invalidez de asignaturas es una disposición que no se encuentra regulada en ninguno de los estatutos de la Universidad Nacional de Colombia, tal como ella mismo lo manifestó, al reconocer que se trató de “una figura única y particular como solución a un tema coyuntural”, cuyos efectos al parecer varían dependiendo únicamente de la voluntad de las autoridades de la Universidad.

Para la Sala, dicha determinación constituye una clara violación del principio de legalidad, toda vez que la invalidación de materias se utilizó no solo como una solución para evitar que los estudiantes perdieran su calidad de tales, sino además como una sanción a la actividad por ellos desplegada y, como es sabido, en un Estado Social de Derecho no es posible imponer una sanción sin que exista una ley previa que la establezca ya que tal como se viene sosteniendo, una violación al principio de legalidad también es, evidentemente, una vulneración al debido proceso. De esta forma, es claro que en este caso, la Universidad sobrepasó uno de los límites a la autonomía universitaria, pues dejó de lado el respeto por el principio de legalidad y el debido proceso.

(ii) Por otra parte, teniendo en cuenta que en el pasado la Universidad ya había utilizado la figura de la “invalidez o no validez” de asignaturas para un caso que se presentó en la sede de Palmira en el año 2008 y, en dicha ocasión, de acuerdo con los parámetros dados por el Rector de la Universidad[52] no hubo lugar al cobro de la matrícula

cancelada por los estudiantes en el siguiente semestre, se dio paso a la configuración de un precedente propio que les generó a los estudiantes de la sede de Bogotá la confianza de que ese (el no cobro de matrícula en el siguiente semestre) era uno de los efectos de la declaratoria de invalidez de asignaturas, además, como es una figura que no está contemplada en el reglamento, no existía certeza sobre sus consecuencias, más allá de la forma en la que actuó la Universidad en la sede de Palmira.

No obstante lo anterior, y pese al precedente trazado por la Universidad misma, para el caso que ahora revisa la Corte, sin haber expuesto argumentos que sean constitucionalmente admisibles, los efectos de la declaratoria de invalidez de asignaturas fueron completamente distintos, pues en la sede Bogotá no se permitió que el valor de la matrícula inicialmente cancelada fuera abonada al siguiente semestre académico. Esta situación constituye una vulneración al principio de la confianza legítima toda vez que sin haber avisado o consultado con los estudiantes, la Universidad tomó una decisión evidentemente arbitraria con el ánimo de sancionar o desincentivar el movimiento participativo de asamblea permanente en la que se encontraban los estudiantes de la facultad de medicina, faltando así al principio de la buena fe.

En consecuencia, la Universidad excedió el ámbito de su autonomía universitaria al determinar que para el caso de la sede de Bogotá, ante la declaratoria de invalidez de asignaturas no era posible abonar los valores pertinentes de la matrícula no cursada en el 2011 al siguiente semestre académico, atentando así contra el principio de igualdad, el de legalidad y la confianza legítima.

31. Por lo tanto, la medida no es adecuada y el principio de igualdad fue vulnerado, de manera que debe la Sala conceder el amparo a los derechos del actor. Sin embargo, antes de concluir es importante realizar unas breves consideraciones sobre la necesidad y proporcionalidad de la medida.

- Necesidad y proporcionalidad de la medida.

32. Sobre la necesidad y la proporcionalidad de la medida que se viene estudiando la Sala advierte que la Universidad manifestó que los estudiantes no asistieron a clases por un simple capricho, y por eso era necesario imponerles algún tipo de sanción, sin embargo, la razón de dicho comportamiento es por lo menos obvia ya que se encontraban haciendo uso

se su derecho a la participación[53] mediante la instalación de la denominada asamblea permanente, derecho que, por lo demás se encuentra consagrado en el Acuerdo 044 de 2009 expedido por el Consejo Superior Universitario “por el cual se adopta el Estatuto Estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia en sus disposiciones de Bienestar y Convivencia”[54], que establece:

“ARTÍCULO 5. Derechos de los Estudiantes. Los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia son titulares de todos los derechos que le son inherentes a su condición humana y de ciudadano colombiano, especialmente se le reconocerán y garantizarán los siguientes:

(...)

15. A la libertad de opinión crítica, expresión, participación, organización y protesta dentro del respeto de los derechos del otro y acorde con los principios generales de la Universidad, contemplados en su estatuto general.”

Así mismo, la Universidad era consciente de que aún no se habían terminado los diálogos que se estaban llevando a cabo con los estudiantes, pues faltaba firmar la hoja de ruta para el proyecto del Hospital Universitario propio que era la principal petición realizada por ellos.

Es más, ante la coyuntura descrita, la Universidad desperdició la evidente oportunidad que tuvo de consultar a los estudiantes las medidas que podrían ser adoptadas frente a la inasistencia a clases y los efectos que las mismas podrían tener, máxime si lo que se pretendía era utilizar una figura sui generis que no existe en el reglamento universitario. De haber sucedido así, se hubiera implementado un diálogo democrático mediante el respeto por las garantías del debido proceso, sin tener que incurrir en actuaciones arbitrarias.

Por lo tanto, la Sala considera que la medida implementada por la Universidad Nacional de Colombia, no era necesaria y no fue proporcional, pues con ésta se trasgredieron otros derechos, como son el debido proceso, la educación y a la participación de los estudiantes y además, se intentó sancionar el ejercicio de éste último.

33. Resulta pues pertinente recordarle a la entidad demandada que una de sus obligaciones como prestadora del servicio de educación[55] es respetar el derecho a la participación y

asociación[56] de los estudiantes y, que una actuación como la observada en este caso, en la que frente a una manifestación de justificada inconformidad por parte de los estudiantes, optó por desincentivar la práctica de este derecho mediante una sanción económica, afectando no solo a los estudiantes, sino en general a todo su núcleo familiar, al verse obligados a cancelar un semestre completo más a los inicialmente presupuestados, es absolutamente reprochable, y excede el ámbito de su autonomía universitaria, pues la sanción no era necesaria y, resultó siendo desproporcionada en tanto fueron afectados otros derechos constitucionales, tal como se dijo previamente.

### 3.4 Conclusiones.

34. De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto, la Sala encontró que la Universidad Nacional de Colombia les dio un trato diferente a los estudiantes de la sede de Palmira y a los de la sede de Bogotá al conceder efectos distintos en uno y otro caso a la figura de la invalidez de asignaturas. De igual forma, esclareció que con lo anterior se vulneró el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional, toda vez que pese a que la medida persiguió un fin constitucionalmente válido, la misma no fue adecuada, necesaria, ni proporcional.

Adicionalmente, también quedó expuesto que la entidad demandada desconoció un precedente propio, puesto que en el 2008 en la sede de Palmira declaró la invalidez de asignaturas en pregrado pero en esa oportunidad si devolvió a los estudiantes el valor de la matrícula pagada y no cursada a diferencia de lo ocurrido en la sede de Bogotá, y en consecuencia, violó el principio de confianza legítima, pues varió una actuación anterior sin un previo aviso y sin una justificación suficiente, desconociendo los postulados de la buena fe, y olvidando así que una de sus obligaciones como ente prestador del servicio público de educación es precisamente, el respeto por todos los derechos fundamentales de la comunidad académica.

36. Finalmente, la Universidad vulneró el derecho a la educación de los estudiantes, en tanto desconoció una de las obligaciones que existen para el ente prestador: el respeto por los derechos fundamentales de toda la comunidad académica. Por el contrario, en este caso fueron desconocidos los derechos la participación y asociación de los estudiantes mediante la implementación de una medida claramente desproporcional.

37. Así las cosas, la Sala encuentra vulnerados los derechos a la igualdad, la educación, la participación y a la asociación del accionante Richard Andrei Mancera Basto. Por lo tanto, las sentencias de primera y segunda instancia que concedieron el amparo y ordenaron a la Universidad Nacional de Colombia que “previo a efectuar las operaciones aritméticas pertinentes, reconozca en forma proporcional al accionante y de acuerdo a las asignaturas que no hubiera podido cursar, el valor cancelado por concepto de matrícula en el segundo semestre de 2011, como abono o imputación al pago que debe efectuar por este mismo concepto en el segundo semestre del año 2012.”, serán confirmadas.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia, las providencias emitidas por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá en primera instancia y, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en segunda instancia, las cuales concedieron el amparo a los derechos de Richard Andrei Mancera Basto.

Segundo.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

[1] En adelante la Universidad.

[2] Tal es el caso de las personas en condición de desplazamiento, aquellas que tienen algún tipo de discapacidad, las mujeres en estado de embarazo, los ancianos, las minorías étnicas y raciales, entre otros.

[3] Entre muchos otros ejemplos, encontramos la ley de cuotas o la asignación de cupos especiales para aspirantes a ingresar a universidades públicas, provenientes de comunidades indígenas.

[4] Ver, entre otras, las sentencias C-221 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-230 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-445 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-022 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-352 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-563 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-112 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-577 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T- 493 de 2010, M.P.- Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[5] Para una exposición completa de las dos metodologías puede consultarse César A. Rodríguez “El test de razonabilidad y el derecho a la igualdad” en Observatorio de Justicia Constitucional, Universidad de los Andes, Bogotá, 1996, pp. 257 y ss.

[6] Sentencia T-577 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[7] Sentencia C-741 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[8] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[9] Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[10] Sentencia T-534 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

[11] Sentencia T-672 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

[12] Sentencia C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[13] Sentencia C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[14] Consideraciones semejantes, en sentencias T-002 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-202 de 2000 y T-1677 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, y T-787 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[15] Artículo 365, Constitución Política de Colombia.

[16] Artículo 366, Ibídem.

[17] Sentencia T-994 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[18] Sentencias T-571 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, T-585 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-620 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-452 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, y T-1677 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz.

[20] Ver al respecto: Tomasevski, Katarina (Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001. El Comité DESC, en su Observación General No. 13, sobre el Derecho a la Educación se refirió a las cuatro dimensiones del derecho a la educación en los siguientes términos: “6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: || a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.|| b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones

que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);|| Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);|| Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.|| c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).|| d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.”

[21] Ver al respecto el inciso primero del artículo 68 superior.

[22] En este sentido, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso.

[23] En relación con la accesibilidad desde el punto de vista económico, cabe mencionar el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución, según el cual la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

[24] Al respecto, debe destacarse el inciso 5 del artículo 68 de la Constitución, de conformidad con el cual los grupos étnicos tienen derecho a una educación que respete y

desarrolle su identidad cultural. Así mismo, el inciso 6 ibídem señala la obligación del Estado de brindar educación especializada a las personas con algún tipo de discapacidad y a aquellos con capacidades excepcionales.

[25] El inciso 5 del artículo 67 superior expresamente señala que el Estado debe garantizar a los menores su permanencia en el sistema educativo.

[26] Al respecto, el inciso 5 del artículo 67 de la Carta dispone que el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por su parte, el inciso 3° del artículo 68 ibídem establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

[27] Sentencia T-428 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[28] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[29] Fundamentos 46 y 47 de la Observación General N° 13 del Comité DESC.

[30] Sobre el particular pueden ser consultadas las Sentencias T-236 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-527 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-078 de 1996 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-329 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz, T-534 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía, T-974 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-925 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-041 de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-465 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-056 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-941A de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

[31] Cfr. T-056 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[32] Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

[33] Sentencia T-310 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[34] Ibídem.

[35] Ibídem.

- [36] *Ibídem*, se refiere a la Sentencia T-933 de 2005.
- [37] Sentencia T-020 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [38] Artículo 29 Constitución Política de Colombia.
- [39] Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- [40] Sentencia T-845 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.
- [41] C-131 de 2004; en el mismo sentido, T-248 de 2008.
- [42] Sentencia T-180 A de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.
- [43] Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.
- [44] Cfr. Sentencia C-089 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [45] *Ibídem*.
- [46] Sentencia C-169 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- [47] Cfr. Sentencia T-024 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- [48] Sentencia C-829/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, citada en la Sentencia T-024 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- [49] Ver la reseña de la contestación de la demanda, numeral 2 del acápite de hechos.
- [50] Folio 124, cuaderno de primera instancia.
- [51] Folio 125 del cuaderno de primera instancia.
- [52] Ver numeral 3.11 del acápite de pruebas.
- [53] Ver, *supra* numerales 18 a 24 de la presente sentencia.
- [54] Disponible en línea en: [http://www.unal.edu.co/estatutos/eestud\\_db/eestud\\_bc1.html](http://www.unal.edu.co/estatutos/eestud_db/eestud_bc1.html)

[55] Ver supra numeral 5, de la parte considerativa.

[56] Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 38 de la Constitución que establece: “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.” A nivel internacional, la Declaración Americana de los derechos del hombre y el ciudadano, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 que entró en vigor el 18 de julio de 1978 y, fue adoptada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972. En su Capítulo Primero, artículo XXII consagra: “Toda persona tiene derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o cualquier otro orden”.