

NOTA DE RELATORIA. Mediante Auto 105 de fecha once de marzo de dos mil veinte, el cual se anexa en la parte final de esta providencia, se declara la NULIDAD PARCIAL del ordinal tercero de su parte resolutive, por violación del derecho al debido proceso del Ministerio de Educación y por desconocimiento de las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, personal y abstracto.

Sentencia T-198/19

ACCESIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD COMO COMPONENTES ESENCIALES DEL DERECHO A LA EDUCACION-Vulneración por parte de la UPTC al liquidar valor excesivo de matrícula y no adecuarse a necesidades sociales y económicas de accionante

DERECHO A LA EDUCACION Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Reiteración de jurisprudencia sobre los límites

DERECHO A LA EDUCACION FRENTE A DERECHOS ECONOMICOS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS-Requisitos de prevalencia

La Corte Constitucional ha fijado que, ante un eventual conflicto entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando-principalmente la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la posibilidad de las instituciones educativas de hacer efectivas las deudas a través de los medios jurídicos existentes. En este sentido, para resolver los conflictos económicos entre el plantel educativo y los educandos, las instituciones educativas no deben utilizar aquellas medidas que tienden a hacer nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales, sino las vías judiciales que han sido estatuidas para el efecto

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos que comprende

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Criterio de comparación

El criterio de comparación, para la protección prima facie del principio de autonomía universitaria se enmarca en un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se

encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes

ACCESIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD COMO COMPONENTES ESENCIALES DEL DERECHO A LA EDUCACION-Orden a la UPTC en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, inaplicar el artículo segundo del Acuerdo 067/17 y recalcular valor de matrícula de accionante

ACCESIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD COMO COMPONENTES ESENCIALES DEL DERECHO A LA EDUCACION-Orden al Consejo Superior de la UPTC, adecuar el artículo segundo del Acuerdo 067/17, a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066/15

Referencia: Expediente N° T-7.083.214

Acción de tutela promovida por Carlos Manuel Bayona Hernández contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, y los Magistrados Carlos Bernal Pulido, y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja -Sala Civil y Familia-, que revoca el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja surtido en el trámite de la acción de tutela instaurada por Carlos Manuel Bayona Hernández, contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

Mediante auto de 26 de noviembre de 2018, la Sala de Selección de Tutelas Número

Once[1] escogió el expediente de la referencia y lo asignó, previo reparto, al Magistrado Alberto Rojas Ríos, para realizar la ponencia de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio de selección objetivo: posible violación o desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional[2].

I. ANTECEDENTES

Carlos Manuel Bayona Hernández formuló acción de tutela contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, para obtener la protección de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo. A continuación, se reseñan los aspectos centrales de la solicitud de amparo y las actuaciones surtidas dentro del trámite constitucional.

1. Hechos relevantes

1.1. Carlos Manuel Bayona Hernández es estudiante de Ingeniería Civil de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia desde el año 2016. Además, sostuvo que es una persona de escasos recursos económicos[3] y que gracias a su condición de estudiante puede acceder a beneficios de salud, alimentación y recreación, los cuales son fundamentales para su desarrollo personal y profesional. [4]

1.2. Aduce que al ingresar a la Universidad en dicho año, la institución educativa le calculó los valores de su matrícula con base en el Acuerdo 049 de 1994 -vigente para la época-. De acuerdo con esta norma, existen dos modelos para calcular el valor de la matrícula. El primero, a través de la declaración de renta de los representantes legales del estudiante o de este si es independiente[5]. El segundo, a través de la fijación de la matrícula mediante valores de salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV- de acuerdo con la carrera[6].

1.3. Señaló que en el año 2005, la universidad accionada expidió el Acuerdo 066 de 2005, cuyo artículo 83 consagró que el cálculo del valor de la matrícula de los estudiantes de la institución universitaria se debe cuantificar, primordialmente, con base en la situación socioeconómica. Sin embargo, la universidad continuaba computando el valor de la matrícula con base en el Acuerdo 049 de 1994.

1.4. Para el cumplimiento del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, se instauró acción de cumplimiento[7] pues, el Acuerdo 049 de 1994 no cumple con los mandatos del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 -cálculo de la matrícula a partir de las condiciones socioeconómicas del estudiante- y, por tanto, la norma del 2005 no había sido cumplida[8].

1.5. Mediante sentencia del 30 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá[9] accedió a las peticiones de la acción de cumplimiento. Para ello, sostuvo que a) por la fecha de vigencia, no se puede entender que el Acuerdo 049 de 1994 sea un desarrollo normativo del Acuerdo 066 de 2005[10]; b) el Acuerdo 049 de 1994 no responde primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes[11]; y c) se está ante un decaimiento de acto administrativo, pues, el Acuerdo 066 de 2005 deroga el Acuerdo 120 de 1993 el cual era el “soporte jurídico” del Acuerdo 049 de 1994. Por tal razón, ordenó reglamentar en un término de 6 meses el valor de la matrícula conforme al artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y, a su vez, aplicar la nueva reglamentación al semestre lectivo siguiente a su expedición[12].

1.6. Dicha sentencia fue impugnada por la accionada, la cual fue resuelta por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta mediante sentencia del 15 de septiembre de 2016[13], quien modificó el ordinal segundo, revocó el ordinal tercero y confirmó lo demás de la sentencia de primera instancia[14]. Por tal motivo, ordenó a la UPTC que en un término no mayor a seis meses cumpla con lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005[15].

1.7. La sentencia fue objeto de solicitud de aclaración por parte de la UPTC, con el objeto de precisar si la reglamentación del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 debe ser aplicada indistintamente a los estudiantes antiguos y a los nuevos, o únicamente a estos últimos[16]. Sin embargo, mediante el auto del 13 de septiembre del 2016, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta denegó la petición de aclaración del fallo, pues: i) no se trataba de aspectos contenidos en la parte resolutive del fallo[17] y; ii) el estudio se limitó a establecer si la norma contenía un mandato claro, expreso y exigible en cabeza del accionado y no interpretar o establecer el alcance de su contenido normativo[18].

1.8. Por lo anterior, la UPTC expidió el Acuerdo 067 de 2017[19], en el que reglamentó el método para identificar el valor de la matrícula de los estudiantes admitidos a partir del primer semestre académico del año 2018 de las carreras de pregrado conforme a su situación socioeconómica, conforme con el artículo 2 de dicho Acuerdo.[20]

1.9. Como consecuencia de lo anterior, al encontrarse excluido del ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 del Acuerdo 067 de 2017, la Universidad calculó el valor de la matrícula por \$2.109.353.00, sin tener en cuenta su situación socioeconómica lo que le impide su acceso a la educación con ocasión del costo elevado de la matrícula.

2. Solicitud de tutela

2.1. Con base en los anteriores hechos, Carlos Manuel Bayona Hernández presentó acción de tutela con la finalidad de proteger los derechos fundamentales al mínimo vital, a la educación, a la igualdad, y al debido proceso administrativo y, adicionalmente, extender con efectos inter comunis[21] el amparo a todos los estudiantes matriculados antes del primer semestre de 2018 en la UPTC. Igualmente, solicitó que se le ordenara a la UPTC que reliquide el recibo de pago de la matrícula correspondiente al semestre 2018-2 en cumplimiento del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005[22].

2.2. El accionante señaló ser una persona con capacidades económicas limitadas. Además, al no poder pagar la matrícula en la UPTC, no puede gozar de las garantías que, como estudiante, tiene derecho en dicha institución tales como atención en salud, espacios de recreación y deporte, beneficios de alimentación -almuerzo y cena en la universidad-, los cuales, sostiene, son necesarios para su subsistencia y desarrollo personal[23].

Además de lo anterior, solicitó que, como medidas cautelares, se ordenara a la UPTC i) la ampliación de la fecha de pago del valor de la matrícula hasta cuando se resuelva la acción de tutela; y b) la posibilidad del pago a cuotas del valor de la matrícula ajustadas a la situación económica del accionante[24].

3. Traslado y contestación de la acción

El 18 de julio de 2018, el Juzgado Segundo del Circuito de Oralidad de Tunja admitió la acción de tutela[25]. Con respecto a las medidas cautelares solicitadas, decretó únicamente

la relacionada con la ampliación del plazo de pago de la matrícula ordinaria; y, frente a la segunda medida cautelar, el Juzgado se abstuvo de decretarla pues, “sería dictar una sentencia anticipada sin elementos de juicio, aunado a que con la primera se detendría la presunta vulneración de derechos fundamentales.”[26]

Surtidas las notificaciones correspondientes[27], se presentaron las siguientes intervenciones:

3.1. Posición de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-

La UPTC solicitó negar las pretensiones de la demanda. Para ello sostuvo que, de manera preliminar, la liquidación del valor de la matrícula del accionante se realizó con base en el Acuerdo 067 de 2017[28]; además, no existía alguna violación a los derechos fundamentales del accionante por cuanto la universidad está actuando bajo los parámetros de la autonomía universitaria[29].

Posteriormente, resumió el trámite de la acción de cumplimiento, de las actuaciones del Comité Verificador del cumplimiento de la sentencia y de la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá donde sostuvo que el proyecto de Acuerdo (Acuerdo 067 de 2017) cumplía con las exigencias del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005[30].

Asimismo, la UPTC dispone de políticas de ayuda a las personas que pertenecen a los sectores económicos menos favorecidos[31]. Estas políticas se reflejan a través de becas y el apoyo “de extrema incapacidad económica”, la cual consiste en eximir al estudiante de la totalidad del pago de la matrícula previo el cumplimiento de algunos requisitos y, a su vez, la realización de una actividad institucional[32]. Además, después de citar el Acuerdo 067 de 2017 y la Resolución 3188 de 2018[33], señaló que, para el presente caso, “le corresponde al Comité de Matrículas”, entre otras funciones, examinar las peticiones para modificar los valores de la matrícula[34].

Seguidamente, la UPTC explicó la irretroactividad de las leyes, la cual es aplicable a los actos administrativos. En ese sentido, de conformidad con la accionada, el Acuerdo 067 de 2017 rige hacia el futuro y, por tanto, no cubre la situación del accionante. Igualmente, aseguró que es inconveniente aplicar el Acuerdo 067 de 2017 a los alumnos inscritos con anterioridad al primer semestre del 2018 pues, “ya se han creado situaciones consolidadas

que presuntamente beneficiarían a unos estudiantes, pero ocasionaría un perjuicio a otros, verbi gracia (sic) los que actualmente pagan un valor determinado por concepto de matrícula pero que con la nueva metodología les subiría el valor”[35].

Finalmente, frente a los efectos inter comunis, la UPTC nuevamente argumentó la inconveniencia de aplicar el Acuerdo 067 de 2017 a los estudiantes inscritos con anterioridad al primer semestre del año 2018.[36]

Por las anteriores razones, la Universidad solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela[37].

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 31 de julio de 2018, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja amparó los derechos fundamentales del accionante, aun cuando, consideró que la UPTC no vulneró el derecho al debido proceso por cuanto la aplicación de la liquidación de la matrícula del accionante se realizó a través de la ultractividad de las normas que regían la materia con anterioridad a la expedición del Acuerdo 067 de 2017 (Acuerdo 049 de 1994)[38]. Sin embargo, el juez de instancia consideró que la liquidación de la matrícula realizada al accionante por parte de la universidad no correspondía a los estándares establecidos por el Acuerdo 067 de 2017[39], para la liquidación de matrículas académicas con base en la situación socioeconómica de los estudiantes.

En ese sentido, constató que el accionante es una persona con deficiencias económicas y, por tanto, los argumentos de la UPTC con respecto a la autonomía universitaria y la irretroactividad de los actos administrativos desconocen los derechos fundamentales del accionante y, además, el contenido normativo del artículo 83 del Acuerdo 066 del 2005[40], pues el valor de la matrícula no refleja la condición socioeconómica del peticionario[41].

Como consecuencia de lo anterior, el juez ordenó la inaplicación del Acuerdo 049 de 1994 por ser inconstitucional y, por tanto, que se aplicara, para el caso concreto, el Acuerdo 067 de 2017[42].

En cumplimiento de la orden de reliquidación del valor de la matrícula con base en el

Acuerdo 067 de 2017, la Universidad accionada expidió el recibo de matrícula por el valor de \$251.860.

4.2. Impugnación

Mediante escrito radicado el 8 de agosto del 2018, la UPTC impugnó la sentencia de primera instancia del trámite de tutela. La institución universitaria argumentó nuevamente que a) al accionante se le había aplicado el Acuerdo 067 de 2017[43]; b) todas las actuaciones realizadas por universidad para la expedición del Acuerdo 067 del 2017 han sido avaladas por el comité verificador del cumplimiento de la sentencia que resolvió la acción de cumplimiento[44]; c) la universidad no ha vulnerado derechos fundamentales, pues ha actuado bajo los márgenes del principio de autonomía universitaria[45]; d) no es posible aplicar al Acuerdo 067 del 2017 a los estudiantes matriculados con anterioridad al primer semestre del año 2018, pues ya había situaciones jurídicas consolidadas y, además, su aplicación a dichos estudiantes puede resultar en algunos casos perjudicial para estos[46]; y e) a partir del principio de irretroactividad, no es posible aplicar dicho estatuto a este grupo estudiantil[47].

Asimismo, la UPTC argumentó que la acción de tutela no era procedente por cuanto no cumplía con el requisito de subsidiariedad. En efecto, de acuerdo con la impugnación, el accionante i) no demostró los requisitos para la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos, esto es, la configuración de un perjuicio irremediable[48]; y, a su vez, ii) no agotó los mecanismos ordinarios y contenciosos administrativos procedentes para discutir sobre la legalidad del Acuerdo 067 de 2017[49].

4.3. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 11 de septiembre del 2018El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Civil-Familia- revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja el 31 de julio de 2018[50].

Para el efecto, el Tribunal consideró que el accionante no alegó la ilegalidad del Acuerdo 067 de 2017. Y, en ese sentido, no le correspondería al juez constitucional, en principio, evaluar su validez. Asimismo, consideró que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la aplicación del test de ponderación o juicio de razonabilidad entre el Acuerdo 067 de

2017, el derecho a la educación, la igualdad, la estabilidad financiera y la autonomía de la institución universitaria, por dicha razón, revocó la decisión de tutela de primera instancia[51].

5. Pruebas que obran como elementos de juicio

Dentro del proceso de tutela se mencionan las siguientes pruebas aportadas en medio magnético[52]:

- Copia del Acuerdo 067 de 2017 “Por el cual se establece la metodología para el Cálculo del Valor de la Matrícula en los programas académicos de pregrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.”[53]
- Copia del Acuerdo 066 de 2005 “Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.”[54]
- Copia del Acuerdo 049 de 1994 “Por el cual se establece el valor y sistema de liquidación de los derechos de la matrícula pecuniaria de los estudiantes de pregrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.”[55]
- Copia del Acuerdo 120 de 1993 “Por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.”[56]
- Copia de la sentencia de primera instancia expedida por la Sala de Decisión N°1 del Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción de cumplimiento instaurado por Francisco Cipagauta contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.[57]
- Copia del Auto que resuelve la solicitud de aclaración requerida por el apoderado judicial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia de la sentencia de segunda instancia expedida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del proceso de acción de cumplimiento.[59]
- Copia del comprobante de pago de matrícula para el periodo II del año 2018 de Carlos Manuel Bayona Hernández.[60]

- Copia de la ficha del SISBEN N°909 de Carlos Manuel Bayona Hernández.[61]
- Copia de la solicitud de pago del valor restante de matrícula por revocatoria de sentencia de tutela de primera instancia dirigida al señor Carlos Manuel Bayona Hernández por el valor de Un millón Novecientos Doce Mil Cuatrocientos Ochenta y Tres pesos (\$1.912.483.00).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

Carlos Manuel Bayona Hernández es estudiante de ingeniería civil, desde segundo semestre de 2016 hasta la fecha, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-. Dicha Universidad, de conformidad con sus estatutos -artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005-, tiene la obligación de calcular el valor de la matrícula primordialmente con base en la situación socioeconómica de sus estudiantes, deber que fue reiterado y corroborado en un proceso de acción de cumplimiento en el que se ordenó a la institución educativa ajustar su normatividad para aplicar el mencionado criterio de liquidación de matrícula, y que finalizó con la expedición del Acuerdo 067 de 2017.

Sin embargo, la Universidad calculó el valor de la matrícula del actor sin tener en cuenta su situación socioeconómica, argumentando que había iniciado sus estudios antes de la reforma ordenada por vía de acción de cumplimiento. Por lo anterior, el demandante presentó tutela pues afirma que se vulnera el derecho al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la educación. En contraste, la Universidad accionada sostiene que actuó bajo los parámetros del principio de autonomía universitaria; obediencia a la sentencia – proferida por el juez de cumplimiento- sobre el tema; cuenta con políticas de ayuda a personas económicamente desfavorecidas; no es aplicable una normatividad posterior por

el principio de irretroactividad, es decir, no es posible la aplicación del Acuerdo 067 de 2017; y es inconveniente porque la aplicación del criterio socioeconómico afectaría económicamente a personas que tendrían que cancelar una suma más alta al momento del cálculo de la matrícula.

Con base en los anteriores antecedentes le corresponde a esta Sala Novena de Revisión responder si ¿la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- vulneró los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al debido proceso administrativo y al mínimo vital, de Carlos Manuel Bayona Hernández, al calcular el valor de la matrícula sin tener en cuenta condición socioeconómica?

Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala se referirá a los siguientes temas: (a) el principio constitucional de la autonomía universitaria; (b) el derecho fundamental a la educación, con énfasis en las facetas de accesibilidad y adaptabilidad; (c) el derecho a la igualdad ante la imposición de cargas y asignación de beneficios en el ámbito académico; y, finalmente, (d) se estudiará el caso concreto.

2.1. El principio constitucional de la autonomía universitaria. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 69 de la Constitución establece expresamente el principio de autonomía universitaria. Dicho principio permite que la educación se ejerza en un ambiente de independencia, libertad de pensamiento, libertad de cátedra, investigación científica y tecnológica, entre otras características, con capacidad de decisión frente a las entidades políticas que hacen parte del poder político del Estado[62].

Este principio contiene una doble expresión. La primera, una libertad de enseñanza a través de sus contenidos académicos. Ello implica un ejercicio concreto de la filosofía de enseñanza y aprendizaje[63]. La segunda, una autonomía universitaria de tipo administrativa. En esta se encuentran[64] a) la facultad de darse y modificar sus estatutos; b) designar sus autoridades académicas y administrativas; c) crear y desarrollar sus

programas académicos; d) expedir los correspondientes títulos; e) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión; f) vincular a sus docentes y admitir a sus estudiantes; g) adoptar el régimen de alumnos y docentes y; h) manejar sus recursos “para el cumplimiento su misión social y de su función institucional”.

La Corte Constitucional no ha sido pacífica sobre el valor abstracto del principio de la autonomía universitaria. En ese sentido, ha considerado que la autonomía universitaria es la regla general y, por tanto, el régimen de limitaciones es excepcional y debe estar previsto en la ley[65]. Sin embargo, en otras oportunidades, ha sostenido que cuando no sea posible la armonización entre el derecho a la educación y la autonomía universitaria, se debe privilegiar el derecho a la educación, aunque ello lleve a no aplicar el reglamento interno de la universidad[66].

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha encontrado algunas limitaciones de la autonomía universitaria, a saber: i) la facultad de inspección y vigilancia por parte del Estado[67]; ii) el contenido normativo de la educación diseñado por el Legislador[68]; iii) la configuración de la educación como un servicio público de acuerdo con los parámetros de la Constitución y la Ley[69]; iv) el respeto por los derechos fundamentales[70]; y v) el concepto de orden público, el interés general y el bien común, entre otros[71].

Dentro del estudio de casos concretos, las diferentes Salas de Revisión han resuelto los conflictos que nacen a partir de la ponderación entre el derecho a la educación y la autonomía universitaria, de manera concreta al momento de aplicar el reglamento interno en materia de conflictos económicos.

Mediante la Sentencia T-933 de 2005[72], la Sala Quinta de Revisión de la Corte resolvió un caso en donde la Universidad de Manizales negó la expedición del título de abogado a una persona por no encontrarse a paz y salvo con la Universidad. Como consecuencia de esa negativa, el accionante promovió acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la educación, al trabajo y al mínimo vital.

Dicha regla fue nuevamente aplicada por la Sala Tercera de Revisión mediante la sentencia T-531 de 2014[74]. En esta oportunidad, se presentó acción de tutela contra la Universidad Metropolitana de Barranquilla, pues se negó a realizar el reintegro de un estudiante como

consecuencia de no estar a paz y salvo con los semestres cursados anteriormente. En sede de revisión, la Corte Constitucional sostuvo “que una medida que comporte el sacrificio de los propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionado”[75].

Como consecuencia de dicha regla, la Corte Constitucional identificó en qué casos procede la protección del derecho fundamental a la educación frente a los derechos económicos de las universidades, a saber: i) cuando se está ante la imposibilidad de los padres o del estudiante de cumplir con las obligaciones pecuniarias adeudadas al plantel educativo[76]; ii) que dichas circunstancias encuentren fundamento en una justa causa[77]; y iii) que el deudor haya adelantado gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago[78]. Una vez el juez examine que están acreditados los citados requisitos, deberá dar primacía al derecho a la educación y ordenar las medidas que correspondan para asegurar su debida protección[79]. De igual manera señaló que si estos requisitos no se encuentran cumplidos, la Universidad debe tomar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la obligación del estudiante sin afectarle la continuidad de la educación, por tanto, el juez constitucional debe advertir qué medidas ordinarias tiene la Universidad para garantizar sus derechos económicos.

2.2. El derecho fundamental a la educación. Énfasis en las facetas de accesibilidad y adaptabilidad. Reiteración de jurisprudencia

El derecho fundamental a la educación está previsto en el artículo 67 de la Constitución Política. Dicho derecho se relaciona con varios postulados normativos previstos en la Carta. Así por ejemplo, la Constitución prevé: i) la libertad de enseñanza (C.P. art. 27); ii) la libertad de fundar establecimientos educativos (C.P. art. 68 inc.1); iii) la autonomía universitaria (C.P. art.69 inc.1); iv) la prestación mixta del servicio público con función social (C.P. art.67 inc.1); v) las funciones de inspección, vigilancia y control del Estado sobre las instituciones educativas (C.P. art.67 inc.5); vi) las finalidades de la educación superior (C.P. art. 67 incs.1 y 2); vii) la libertad de las artes y la ciencia (C.P. arts. 70 y 71); y viii) un mandato expreso de protección de la juventud (C.P. art. 45).

A partir de estas disposiciones, la jurisprudencia constitucional[80] y el bloque de constitucionalidad han desarrollado las facetas del derecho fundamental a la educación.

A. El núcleo esencial del derecho a la educación. Énfasis en el componente fundamental de accesibilidad y adaptabilidad

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la Observación General Nº13, estableció, a partir de la interpretación del artículo 13 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales -PIDESC-, tres obligaciones generales para la garantía del derecho a la educación: a saber: a) obligación de respeto; b) obligación de protección; y c) obligación de cumplimiento[81].

La primera -obligación de respeto-, consiste en que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación[82]. La segunda -obligación de protección-, impone a los Estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros[83]. La tercera -obligación de cumplimiento-, exige que los Estados partes adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia[84].

Asimismo, la Observación General Nº13 estableció los contenidos esenciales del derecho fundamental a la educación, los cuales son: disponibilidad[85], accesibilidad[86], aceptabilidad[87] y adaptabilidad[88]. Estas facetas y sus expresiones constituyen el núcleo irreductible del derecho a la educación[89].

En particular, el componente de accesibilidad, de acuerdo con la Observación General Nº 13, se compone de tres mandatos para su garantía: a) no discriminación[90]; b) accesibilidad material[91]; y c) accesibilidad económica[92].

- El mandato de no discriminación consiste, de acuerdo con la Observación General Nº13, en que la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho[93].

- La accesibilidad material consiste en que ésta debe ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de una tecnología moderna[94].

- La accesibilidad económica establece que la educación debe estar al alcance de todos.

Este mandato se interpreta a partir del artículo 13 párrafo 2 del PIDESC, por tanto, la enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, mientras que la educación secundaria y superior debe ser gratuita, y si no lo es se debe alcanzar de manera gradual[95].

Por su parte, el componente de adaptabilidad se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que garantice la continuidad en la prestación del servicio[96]. La jurisprudencia constitucional, ha determinado que esta faceta consiste en que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y reconocer las circunstancias de los alumnos en contextos culturales y sociales variados[97].

Asimismo, de la faceta de adaptabilidad se desprende otra característica, la cual consiste en su capacidad para generar las estrategias, métodos y acciones necesarias hacia la garantía de la permanencia y no deserción en la escuela[98]. Como consecuencia de ello, una educación adaptable reconoce las particularidades de las personas y trabaja en función de garantizar los derechos humanos de toda la población, por lo que busca potenciar el respeto y la expresión de la diversidad cultural, generacional, étnica, sexual, de género, y de las subjetividades plurales que convergen en un territorio mismo de aprendizaje[99].

En suma, a partir de dicho estándar internacional, la jurisprudencia constitucional ha establecido los contenidos esenciales que deben ser garantizados, protegidos y cumplidos por el Estado colombiano como núcleo esencial del derecho fundamental a la educación[100].

2.3. El derecho a la igualdad ante la imposición de cargas públicas y la asignación de beneficios en el ámbito académico

La jurisprudencia constitucional ha entendido que las matrículas académicas son una expresión de la dimensión civil del derecho fundamental a la educación[101]. Con base en el artículo 67, inciso 4, de la Constitución, la Corte ha considerado que el pago de la matrícula es un deber académico del estudiante[102] y, a su vez, implica un derecho de las instituciones educativas a exigir el pago por los servicios que prestan[103]. En ese sentido, “no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aun

en el sector público se pueda exigir el pago, pero solamente a quienes tengan la capacidad económica (...)”[104].

La jurisprudencia ha condicionado dicho deber a partir de dos escenarios constitucionales. El primero, el incumplimiento del pago de la matrícula o cualquier obligación pecuniaria no conllevan a la suspensión del derecho a la educación. El segundo, el acceso a prerrogativas y la fijación de los costos de matrícula deben respetar el principio de igualdad en la distribución de cargas públicas y en la asignación de beneficios.

Frente al primer escenario, mediante la Sentencia T-019 de 1999[105], la Corte Constitucional decidió una acción de tutela promovida por un estudiante contra una institución educativa, por considerar que dicha institución vulneró, entre otros, su derecho a la educación, al no autorizarle la presentación de los exámenes finales como consecuencia de no cancelar la matrícula académica[106]. En virtud de ello, el actor solicitó un crédito a la Universidad, la cual se lo otorgó, pero como finalizó el año sin cancelar lo adeudado, le impidió presentar los exámenes finales. El estudiante solicitó autorización para realizar los exámenes supletorios, los cuales fueron permitidos por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas[107].

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que ante un conflicto entre el derecho del plantel a obtener el pago y el derecho que le asiste al educando de recibir una educación adecuada, integral y completa, se impone otorgarle a la educación una condición prevalente, ya que una medida que comporte el sacrificio de los propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionada[108]. La Corte amparó el derecho fundamental a la educación y ordenó que se le diera plena validez a los exámenes y procediera a conceder la habilitación de la materia, si a ello había lugar[109].

Igualmente, en la Sentencia T-310 de 1999[110], la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por un estudiante quien, para matricularse a la universidad, consignó una parte del valor de la matrícula y firmó un pagaré por la suma restante. En virtud de ello, el estudiante asistió a clase y cumplió con sus obligaciones como estudiante. Sin embargo, por problemas económicos, el estudiante no pudo cancelar el pagaré firmado y, cuando fue a formalizar matrícula, ésta no fue autorizada pues era extemporánea[111].

En la Sentencia T-933 de 2005[114], este Tribunal Constitucional resolvió una acción de

tutela en donde el accionante alegaba que la universidad no le permitió que se graduara como profesional al no encontrarse a paz y salvo económicamente con la institución educativa. En sede de Revisión, la Corte sostuvo que los planteles educativos pueden exigir requerimientos al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones[115].

Asimismo, la Corte evidenció i) la efectiva imposibilidad del estudiante o de sus padres de cumplir con las obligaciones financieras pendientes con el establecimiento educativo; ii) que tales circunstancias encuentran fundamento en una justa causa y; iii) que el deudor adelantó gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación, dentro del ámbito de sus posibilidades y, por tanto, la actuación de la universidad de exigir el paz y salvo como requisito de grado a una persona en situación económica desfavorable vulnera el derecho a la educación[116]. En esa medida, la Corte amparó, entre otros, el derecho fundamental a la educación y ordenó al rector de la institución disponer lo necesario para otorgarle al accionante el título de abogado[117].

En la Sentencia T-531 de 2014[118], la Corte Constitucional conoció una tutela de un estudiante de odontología que, a causa de su condición socioeconómica, incumplió con el pago completo de las sumas adeudadas por concepto de matrícula y, por tanto, la institución educativa le negó la posibilidad de reintegro hasta tanto estuviera a paz y salvo con la institución educativa.[119].

En Revisión, la Sala Tercera encontró que i) el estudiante y su padre no podían pagar la deuda contraída; ii) eran personas que en ese momento contaban con recursos limitados, incluso para su subsistencia; y iii) le propusieron a la universidad celebrar un acuerdo de pago con base en su capacidad económica el cual no se pudo concretar[120]. Con base en lo anterior, la Corte amparó el derecho a la educación y ordenó su reintegro a la institución educativa; asimismo, ordenó a la institución realizar un acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante[121].

La Corte Constitucional, en la sentencia T-102 de 2017[122], revisó una acción de tutela de una estudiante de medicina a quien, al no cancelar la matrícula, la institución educativa le recomendó aplazar el semestre y, posteriormente, ante el continuo incumplimiento del

pago, ordenó no emitir orden de matrícula[123].

En sede de revisión, la Sala Quinta de la Corte sostuvo que la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación[124]. Por tal motivo, de acuerdo con la Corte, el reglamento estudiantil no puede interferir con los mandatos del núcleo esencial del derecho a la educación, dentro de los cuales se encuentra incluida la permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, ordenó el reintegro de la accionante y, a su vez, realizar acuerdos de pago con la accionante que se ajusten a su capacidad económica actual[125].

A partir de las anteriores decisiones, la Corte Constitucional ha fijado que, ante un eventual conflicto entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando -principalmente la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la posibilidad de las instituciones educativas de hacer efectivas las deudas a través de los medios jurídicos existentes. En ese sentido, para resolver los conflictos económicos entre el plantel educativo y los educandos, las instituciones educativas no deben utilizar aquellas medidas que tienden a hacer nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales, sino las vías judiciales que han sido estatuidas para el efecto.

Ahora bien, específicamente respecto al principio de igualdad frente a las cargas públicas y la asignación de beneficios, la Corte Constitucional ha sostenido que la relación igualdad y cargas públicas nace a partir de la doble naturaleza del derecho a la educación como derecho y como deber[126]. De acuerdo con la Corte, la continuidad y permanencia en la prestación del servicio no sólo depende de la institución educativa, sino también del beneficiario del derecho, el estudiante, quien debe cumplir con unas cargas mínimas para su garantía[127]. Ello implica que, para la exigibilidad del derecho a la educación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la prestación del servicio educativo, siempre y cuando ellas sean compatibles con la Constitución[128].

Con respecto a la igualdad frente a la asignación de beneficios, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-520 de 2016, al estudiar el requisito de “ser colombiano de nacimiento” como exigencia para acceder a los programas de beca establecidos en la Ley

1678 de 2013, consideró que se vulneraba el principio de igualdad con respecto a los colombianos por adopción que, de acuerdo con la norma, se entienden excluidos de dicho programa[129].

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que la nacionalidad como criterio de diferencia para el acceso al beneficio de la beca es inconstitucional, pues, de la regulación de los extranjeros por parte del Constituyente, se evidencia que atiende más a su similitud que a sus diferencias, aun cuando ello no sea óbice para que el Legislador cree tratamientos justificados, los cuales únicamente son admisibles constitucionalmente a partir de una justificación reforzada de las diferencias[130].

En esa decisión, la Corte no sólo ahondó en el tratamiento injustificado entre nacionales por nacimiento y por adopción, sino que recabó en su inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la educación en su faceta de accesibilidad y la violación al principio de progresividad[131]. Por tal motivo, declaró la inexecutable de la expresión “nacimiento” contenida en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1678 de 2013[132].

Posteriormente, este Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia T-277 de 2016[133], se refirió a la vulneración del derecho a la educación, en su faceta de accesibilidad, como consecuencia de la imposibilidad de revisar el valor de la matrícula académica conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.

La Corte estableció que la norma de la universidad accionada que impedía la revisión de la situación socioeconómica de los estudiantes para efectos de reliquidar la matrícula, afectaba la garantía de accesibilidad, entendida como acceso económico a la educación, y de adaptabilidad, que exige que el sistema se adapte a las condiciones de los alumnos a través de su valoración de su contexto social y cultural con el propósito de evitar su deserción[134]. Así, a partir de la teoría de la imprevisibilidad y la interpretación del contrato a través del principio de solidaridad social[135], se extrae la regla sobre la inconstitucionalidad de todas aquellas normas que expidan las universidades, en virtud de su autonomía universitaria, sobre la inmodificabilidad de las matrículas de los estudiantes[136].

Por lo anterior, del precedente analizado se deriva que la educación como derecho-deber impone obligaciones a los estudiantes, entre las cuales están el pago de las matrículas y

otras erogaciones que en virtud del contrato de educación, la institución universitaria les impone. Sin embargo, los deberes asignados deben responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y, de manera más precisa, se deben garantizar las facetas del derecho a la educación, entre las cuales están la adaptabilidad y la accesibilidad. En ese sentido, se desprende que la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios deben cumplir con el principio de igualdad.

III. CASO CONCRETO

3. Análisis de procedibilidad formal de la presente acción de tutela

El artículo 86 -inciso 1°- de la Constitución Política establece la legitimación por activa y por pasiva de la acción de tutela. Esta relación implica un estudio sobre la persona a la que se le vulnera el derecho fundamental y quien es el responsable de dicha vulneración.

Así, la legitimación por activa, en el caso concreto, se cumple, pues, quien instauró la acción de tutela es el señor Carlos Manuel Bayona Hernández, quien es el directamente afectado por la actuación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

Igualmente, la legitimación por pasiva se satisface pues, la solicitud de amparo se presentó contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, quien, a través de la expedición del recibo de pago de la matrícula, presuntamente vulneró los derechos alegados por el accionante.

En cuanto a la inmediatez, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela debe ser promovida dentro de un plazo razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideraron vulneratorios de los derechos fundamentales, con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos[137].

En el caso concreto, de acuerdo con el material probatorio recaudado en el proceso, se cumple con dicho requisito. En efecto, aun cuando el Acuerdo 067 de 2017 tiene vigencia desde el 7 de diciembre del 2017, la vulneración se cometió con la expedición del recibo para el pago de la matrícula académica, el cual tiene fecha del 11 de julio del 2018 y la acción de tutela fue presentada el 16 de julio del 2018.

Con respecto a la subsidiariedad, el artículo 86 de la Constitución reconoce la eficacia de los medios ordinarios de protección judicial como mecanismos legítimos para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, a ellos se debe acudir preferentemente, siempre que sean conducentes para conferir una eficaz protección constitucional a los derechos fundamentales de los individuos[138].

En un caso similar, la sentencia T-277 de 2016, la Corte Constitucional estudió la subsidiariedad de la acción de tutela y la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, en dicha oportunidad se estudió la procedencia de dicho medio de control contra la respuesta de la vicerrectoría de una Institución educativa accionada; en otras palabras, en dicha oportunidad existía un acto administrativo expedido por parte de dicha institución que denegaba la reliquidación de la matrícula del accionante, pues no existía dicho mecanismo en sus estatutos.

En el presente caso, dicho requisito se cumple, pues, a diferencia del caso anterior, lo que se pretende controlar es el recibo de matrícula, el cual fue calculado sin consideración de las condiciones socioeconómicas del accionante. Asimismo, no existe un recurso judicial que permita discutir la legalidad o ilegalidad del recibo de matrícula académica expedido por la Universidad accionada, tal y como lo establece el artículo 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991.

Por tal motivo, la Sala encuentra que el requisito de subsidiariedad se encuentra superado en el caso concreto.

4. Análisis de la procedibilidad material de la acción de tutela

Carlos Manuel Bayona Hernández es estudiante de ingeniería civil de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, institución a la cual ingresó en el segundo semestre de 2016. Dicha universidad, de conformidad con sus estatutos -artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005-, tiene la obligación de calcular el valor de la matrícula primordialmente con base en la situación socioeconómica de sus estudiantes. El procedimiento para el cálculo del valor del semestre se reguló, hasta el año 2018, con el Acuerdo 049 de 1994, el cual establecía dos modelos de cálculo del valor de la matrícula. El primero consistente en valores medibles en SMMLV. El segundo mediante la presentación de la declaración de renta por parte de los estudiantes.

Mediante acción de cumplimiento[139], se le ordenó a la UPTC reglamentar, con base en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, el valor de las matrículas para todos los programas de la Universidad. Como consecuencia de ello, la Universidad expidió el Acuerdo 067 de 2017, el cual, fijó en su artículo segundo que su ámbito de aplicación estaba dirigido a aquellos estudiantes que se hubieren matriculado desde el primer semestre del año 2018-I, en cualquier carrera. En ese sentido, el reglamento excluyó a aquellos estudiantes que se matricularon con anterioridad a su vigencia.

A partir de dicha exclusión, la Universidad no le calculó al accionante el valor de su matrícula conforme a los criterios establecidos en el Acuerdo 067 de 2017, sino, por el contrario, bajo los parámetros de la Resolución 049 de 1994, los cuales, conforme con las sentencias expedidas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Boyacá, no responden a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes de dicha institución y, por tanto, están en contravía del artículo 83 del Acuerdo 066 del 2005, que establece que la Universidad debe computar la matrícula conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.

Por lo anterior, al ciudadano Carlos Manuel Bayona Hernández no le fue liquidada su matrícula conforme a la situación socioeconómica, en los términos del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, desarrollados en el Acuerdo 067 de 2017, lo que consideró una vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación y al debido proceso administrativo.

El juez de primera instancia amparó los derechos fundamentales alegados, y como consecuencia, la institución educativa expidió un nuevo recibo de matrícula por valor de \$251.860.00 conforme a la aplicación de los criterios establecidos en el Acuerdo 067 de 2017.

Impugnada la decisión, el juez de segunda instancia revocó la sentencia, pues, en su criterio: i) el Acuerdo 067 de 2017 goza de presunción de legalidad y, por tanto, le corresponde al accionante una carga argumentativa para demostrar la invalidez de dicho acto; ii) asimismo, si el accionante pretende cuestionar la validez del Acuerdo 067 de 2017, ésta se debe realizar mediante los mecanismos establecidos en “los artículos 84 y 85 del C.C.A”; y, iii) no se realizó en debida forma la ponderación entre los derechos del

estudiante, la autonomía universitaria ni la estabilidad financiera de la institución de educación superior accionada. Como consecuencia de la revocatoria de la sentencia de primera instancia, la Universidad nuevamente calculó la matrícula al accionante con base en el Acuerdo 049 de 1994, la cual fue por el valor de \$2.109.353.00.

Con base en lo anterior, la Sala Novena de Revisión de esta Corte encuentra que se vulneró el derecho fundamental a la educación en sus facetas de accesibilidad y adaptabilidad debido a que al no cuantificar la matrícula con base en sus condiciones socioeconómicas al accionante i) le impide el acceso a la educación, la cual debe estar al alcance de todos; y, a su vez, ii) omite tomar las medidas necesarias para adaptarse a las condiciones del estudiante, lo que conlleva a impedir el goce continuo del derecho fundamental a la educación.

Además, contrario a lo concluido por los jueces de tutela de instancia, (i) no existe una vulneración al principio de autonomía universitaria y a la estabilidad presupuestal de la universidad; (ii) existe un tratamiento injustificado entre los estudiantes inscritos a primer semestre del año 2018 lectivo y aquellos que estuvieron inscritos con anterioridad a esta fecha; y (iii) se vulneró el derecho al debido proceso del señor Carlos Manuel Bayona Hernández al otorgar efectos ultractivos al Acuerdo 049 de 1994.

a. Violación al derecho a la igualdad y a las facetas de accesibilidad y adaptabilidad del derecho a la educación

La Sala se referirá al alcance del Acuerdo 067 de 2017 y, posteriormente, evaluará si el ámbito de aplicación es acorde con la Constitución con base en los lineamientos del principio de igualdad expuestos en la parte considerativa de esta decisión.

El objeto del Acuerdo 067 de 2017 consistió en adoptar una metodología para el cálculo de la matrícula en los programas académicos de pregrado de la Universidad accionada. El artículo segundo de la norma establece que el Índice Socio-Económico -ISE-, el cual contiene tres componentes para el cálculo de la matrícula[140], los cuales son: i) variables de condición socioeconómica; ii) las excepciones y; iii) los atenuantes. Asimismo, establece que el Acuerdo 067 de 2017 será aplicado a los estudiantes admitidos a partir del primer semestre académico del año 2018.

El artículo tercero define las variables económicas, las excepciones y los atenuantes que se tendrán en cuenta para el cálculo del valor de la matrícula[141]. Desde el artículo cuarto hasta el octavo se establece el procedimiento para liquidar el valor de la matrícula[142]. Los artículos noveno, décimo y decimoprimer establecen la creación del Comité de Matrículas, su composición, funcionamiento y sus funciones[143]. A partir del artículo decimosegundo hasta el decimonoveno se enuncian los documentos soporte, las sanciones, el formulario de condición socioeconómica, la revisión de la liquidación, programas de admisión especial, los estudiantes reintegrados, las transferencias internas y las derogatorias[144].

Por su parte, las consideraciones del Acuerdo 067 de 2017 hacen referencia i) al principio de autonomía universitaria como fundamento del Acuerdo[145]; ii) al cumplimiento de las sentencias de cumplimiento expedidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta[146]; y iii) al procedimiento que se llevó a cabo para el cumplimiento de las providencias judiciales producto de la acción de cumplimiento[147].

Del análisis del ámbito de aplicación de la norma, se puede evidenciar dos sujetos de comparación. Por un lado, los estudiantes inscritos con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018 y, por otro, aquellos estudiantes que se inscribieron a las carreras universitarias ofrecidas por la universidad desde el primer semestre del año 2018.

A la luz del principio de igualdad, los sujetos que componen la relación de comparación son los estudiantes que estuvieron inscritos con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018 y aquellos que se inscribieron al primer semestre de las carreras ofrecidas por la Universidad en el primer semestre del año 2018. Una vez identificada la relación de comparación, es necesario establecer el criterio de comparación que exige el principio de igualdad.

La jurisprudencia constitucional[148] ha sostenido que estos se componen de cuatro hipotéticos de relación, a saber: a) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en situaciones idénticas[149]; b) un mandato de trato estrictamente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común[150]; c) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten

similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias[151]; y d) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes[152].

Conforme al artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017, la diferencia que existe entre los sujetos de comparación para la aplicación del cálculo de las matrículas con base en la situación socioeconómica se basa en la temporalidad de la medida, en otras palabras, el criterio de comparación es el tiempo. En ese sentido, la Sala deberá precisar si el tiempo constituye una medida efectiva para crear tratos diferenciados entre los miembros de la comunidad académica.

Considera la Sala que el tiempo es un factor constitucionalmente admisible para crear tratos diferenciados entre la comunidad académica. En efecto, el funcionamiento de las instituciones universitarias es dinámico. En virtud de dicho carácter, las instituciones universitarias pueden adecuar contenidos curriculares, reconfigurar decisiones administrativas u otras actividades que, en el marco de la autonomía universitaria, consideren necesarias para cumplir con su objeto social. En ese sentido, la temporalidad de las matrículas faculta a las instituciones educativas para tratar a la comunidad académica de manera desigual, siempre y cuando se respeten ciertos marcos y motivos establecidos en la Constitución y la Ley.

Con base en dicha consideración, la Sala Novena encuentra que el criterio de comparación, para la protección prima facie del principio de autonomía universitaria se enmarca en un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

A partir de la adecuación de la relación fáctica, para el desarrollo del criterio de comparación (*tertium comparationis*), se debe evidenciar el carácter estatal de la diferenciación y su justificación, en otras palabras, se debe describir cómo la universidad accionada justificó el trato diferenciado.

En ese orden, la justificación hizo referencia a la potestad de configuración de la Universidad producto del principio de autonomía universitaria, el cumplimiento de las

providencias judiciales, el proceso de cumplimiento de la sentencia y el contenido del estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia con el cual se basó la institución accionada para calcular el valor de las matrículas conforme a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo que originó el Acuerdo 067 de 2017. Así, dentro de la parte considerativa de este Acuerdo, no existe una alusión específica a la razón por la cual la metodología del cálculo del valor de las matrículas con base en las condiciones socioeconómicas no le es aplicable a los estudiantes inscritos con anterioridad al primer periodo del año 2018.

En ese sentido, el tratamiento diferenciado establecido en el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017 carece de razonabilidad[153], básicamente porque la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia no asumió carga argumentativa alguna que soportara la necesidad de distinguir, en su aplicación, entre los estudiantes matriculados en primer semestre en el primer periodo del año 2018 y aquellos que, como el actor, fueron inscritos con anterioridad a esta fecha.

Por otra parte, la Sala considera que el principio de igualdad no se encuentra satisfecho en el presente caso, debido a que no se estableció un tratamiento diferenciado acorde con las distintas situaciones que pudieran afectar los derechos de los estudiantes que ya habían sido matriculados, a través de medidas como, por ejemplo, un régimen de transición.

Si el objeto de la medida aplicaba únicamente a los estudiantes inscritos al primer semestre de las carreras universitarias ofrecidas por la institución educativa del primer periodo del año 2018, la universidad accionada debió incluir en el Acuerdo 067 de 2017 un régimen de transición que cobijara a los estudiantes inscritos y admitidos en la universidad hasta el segundo periodo lectivo del año 2017, lo cual no fue realizado por la universidad. Por el contrario, además de no configurar el régimen de transición, el Acuerdo 067 de 2017, en su artículo 18, previó que “Para los estudiantes matriculados, admitidos e inscritos en programas académicos de pregrado de la UPTC hasta el segundo semestre de 2017, que soliciten transferencias internas, conservarán los valores de liquidación de los sistemas vigentes antes de la presente reglamentación y dependerá del programa académico que aplique.”

Por tal motivo, al no preverse un régimen de transición que permitiera la adecuación del

valor de las matrículas conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes inscritos a las carreras ofrecidas por la institución educativa hasta el segundo periodo del año 2017 y, a su vez, establecer que los estudiantes de dicho periodo conservarán los valores de liquidación vigentes con anterioridad al Acuerdo 067 de 2017, la Sala Novena de la Corte Constitucional considera que dicha exclusión constituye un tratamiento injustificado, pues no evalúa otras alternativas que permitan a los estudiantes excluidos acceder a los beneficios de liquidación de la matrícula conforme a su situación socioeconómica.

Asimismo, la remisión normativa del artículo 18 del Acuerdo 067 de 2017 a los sistemas vigentes de cálculo de matrículas con anterioridad a su expedición -Acuerdo 049 de 1994-, de acuerdo con las sentencias expedidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y la Sección Quinta del Consejo de Estado, están en contravía del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, por tanto, su remisión no cumple con lo ordenado por las corporaciones judiciales que resolvieron el trámite de acción de cumplimiento.

Finalmente, la Sala considera que dicha diferenciación vulnera las facetas de accesibilidad y adaptabilidad del núcleo irreductible del derecho a la Educación. En efecto, aun cuando, en virtud del principio de autonomía universitaria, la institución educativa accionada pueda configurar sus estatutos y diferenciar su aplicación a la comunidad académica bajo criterios de temporalidad, dicho criterio no puede ser utilizado para desconocer los contenidos mínimos de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, entre ellos, los derechos fundamentales a la igualdad y principalmente a la educación.

Así, por una parte, los contenidos de la accesibilidad implican que la educación deba estar al alcance de todos y todas y, por otra parte, los contenidos de la adaptabilidad conllevan que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y, además, a garantizar la continuidad del servicio.

Estas facetas obligan a la institución educativa accionada a que calcule el valor de las matrículas conforme a las condiciones socioeconómicas de la totalidad de sus estudiantes en virtud del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005. En ese sentido, aun cuando, de manera preliminar, el tiempo sea una condición de diferenciación que permita, en virtud de la autonomía universitaria administrativa, diferenciar la aplicación de sus normas, en el presente caso, la temporalidad no es un argumento constitucionalmente válido que permita

calcular el valor de la matrícula a un sector de los estudiantes con base en sus condiciones socioeconómicas, pues ello implicaría sostener que, en virtud del carácter temporal de las normas, se puede limitar la vigencia de los derechos fundamentales.

Por lo anterior, al no establecer una justificación sobre la diferencia entre los estudiantes inscritos en la UPTC hasta el segundo periodo del año 2017 y los estudiantes inscritos al primer semestre lectivo del año 2018 y, asimismo, al omitirse la inaplicación de la excepción de inconstitucionalidad, la Sala Novena de la Corte Constitucional considera que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante el Acuerdo 067 de 2017, vulneró los derechos fundamentales a la educación e igualdad del señor Carlos Manuel Bayona Hernández, por cuanto dicho acto administrativo debió aplicarse al accionante sin diferenciación de tiempo alguna.

Esta diferenciación injustificada, y por tanto, la omisión de inaplicar por inconstitucionalidad el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017, vulnera, además, el derecho fundamental al mínimo vital del demandante, por cuanto el costo de la matrícula fue calculado por un valor que no corresponde a su realidad socioeconómica. En este punto, la Sala constató que sus ingresos mensuales son de \$280.000, razón por la que le resultaría prácticamente imposible cancelar el valor de su matrícula semestral (\$2.109.353.00). Además, al perder su calidad de estudiante, se vería privado del sistema de bienestar universitario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, tales como alimentación y recreación, que resultan indispensables para su desarrollo personal.

b. Sobre la vulneración al principio de autonomía universitaria y a la estabilidad económica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Considera la Sala que no se vulnera el principio de autonomía universitaria, así como, no existe una afectación a la estabilidad económica. Lo anterior, por dos razones. La primera, debido a que la Universidad expidió el Acuerdo 066 del 2005, el cual expresamente establece la obligación de calcular el valor de las matrículas académicas de los programas de pregrado, primordialmente, con base en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. En ese sentido, la universidad accionada, desconoció sus propios estatutos, lo cual no hace parte del principio de autonomía universitaria, como afirma la accionada, pues este mandato no conlleva a que las instituciones educativas vulneren o desconozcan sus

propias normas o directrices internas.

La segunda, respecto a la estabilidad económica, la Universidad accionada alegó que la aplicación del Acuerdo 067 de 2017 puede generar, eventualmente, inconvenientes a los estudiantes, pues su aplicación incrementaría el valor de las matrículas a una parte de los estudiantes. La Sala considera que este argumento no es de recibo, pues el incremento de las matrículas con base en la reliquidación bajo el modelo adoptado en el Acuerdo 067 de 2017 implica una expresión del principio de igualdad donde cada estudiante cancelará el valor de su matrícula conforme a su situación socioeconómica real y actual. Por tanto, además de ser una expresión del principio de igualdad, lo alegado por la Universidad es uno de los efectos de la aplicación del modelo de cálculo del valor de la matrícula establecido en el Acuerdo 067 de 2017.

b. Violación del derecho al debido proceso administrativo

Por último, la Sala considera que se vulneró el derecho al debido proceso administrativo - contrario a lo afirmado por el juez de primera instancia-. De acuerdo con este, el derecho al debido proceso administrativo no se vulneró pues se aplicó el Acuerdo 049 de 1994 en virtud de los efectos ultractivos de la norma. Sin embargo, dicho efecto era inaplicable en el presente caso, pues, como se sostuvo en el procedimiento de la acción de cumplimiento, el Acuerdo 049 de 1994 no establecía el criterio de liquidación del valor de la matrícula conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.[154] En otras palabras, no le era aplicable de manera ultractiva dicha norma (Acuerdo 049 de 1994) al accionante, por cuanto su sistema de cálculo del valor de las matrículas no respondía primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, pues tal sistema fue previsto en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y posteriormente desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017.

Además de lo anterior, la Sala considera que la Universidad accionada desconoció las órdenes de la sentencia de cumplimiento expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. En efecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá consideró que, frente a la regulación del cálculo del valor de las matrículas establecida en el Acuerdo 049 de 1994, operó la figura del decaimiento de acto administrativo, y que el Acuerdo 066 de 2005 ordenó calcular el valor de las matrículas con base en la situación socioeconómica de los estudiantes.

De manera que, al diferenciar temporalmente entre quienes fueron matriculados en las diferentes carreras con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018, y los que se inscribieron con posterioridad a dicha fecha, la Universidad incumple injustificadamente el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, pues ni las sentencias de la acción de cumplimiento, ni el acuerdo 066 mismo, establecieron ningún criterio de diferenciación en la orden de cálculo del valor de las matrículas con base en el criterio de la situación socioeconómica de los estudiantes.

Por las anteriores razones, la Sala amparará los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández y, por tanto; a) revocará la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2018 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja Sala Civil-Familia, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de tutela; en su lugar; b) amparará los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación y al debido proceso administrativo del ciudadano Carlos Manuel Bayona Hernández; c) ordenará a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia a que, en lo sucesivo, inaplique el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 para efectos de reliquidar la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández a partir del Periodo I del año 2019, conforme su situación socioeconómica; y d) ordenará a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que ajuste el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017, con base en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

IV. SÍNTESIS

En el presente caso, le correspondió a la Sala Novena de Revisión resolver la acción de tutela promovida por Carlos Manuel Bayona Hernández, quien inició sus estudios de pregrado en Ingeniería Civil en el año 2016. Lo anterior, debido a que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia liquidó la matrícula académica del periodo académico 2018-2, sin considerar su situación socioeconómica, como dispone el Acuerdo 067 de 2017, en desarrollo del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005.

Por su parte, la institución educativa accionada señaló que el citado Acuerdo solo rige para los estudiantes inscritos con posterioridad al primer semestre del año 2018. Explicó que estableció la forma de cálculo de las matrículas en el marco de su autonomía universitaria y

que expidió el Acuerdo 067 de 2017 en cumplimiento de la sentencia de 15 de septiembre de 2016 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó el fallo de 30 de junio de 2016, proferida por la Sala de Decisión N°1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, que ordenó actualizar la forma de liquidación de las matrículas de la Universidad. Esto, porque la Universidad accionada aplicó el Acuerdo 049 de 1994, a pesar de que el mismo no estaba vigente, desconociendo así lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005.

Como problema jurídico, la Corte estudió si la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -de carácter oficial-, vulneró los derechos fundamentales del actor a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso al no liquidar el valor de la matrícula con base en su situación socioeconómica.

De manera preliminar, la Sala constató que la acción de tutela cumple con la totalidad de los requisitos de procedencia formal contra la institución educativa accionada. Por ello, decidió que es procedente asumir el análisis de fondo respecto de la vulneración a los derechos fundamentales alegados por el accionante al derecho a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo.

Frente a la vulneración al derecho a la igualdad, la Sala consideró que, si bien es constitucionalmente admisible crear diferencias entre los miembros de la comunidad académica, estos aplican siempre y cuando se encuentren acordes con la Constitución y la Ley. No obstante, en el caso concreto se evidenció que la institución educativa accionada: i) no motivó debidamente el criterio de diferenciación establecido en el Acuerdo 067 de 2017, entre los estudiantes inscritos con anterioridad al segundo periodo académico del año 2017 y aquellos estudiantes inscritos a primer semestre en las carreras ofrecidas en el año 2018; y, además, ii) la universidad no creó un régimen de transición para que las garantías establecidas en el marco del Acuerdo 067 de 2017 fueran aplicadas a los estudiantes inscritos con anterioridad al segundo periodo académico del año 2017.

Además de lo anterior, la Sala Novena considera que la institución educativa accionada vulneró el derecho fundamental a la educación en sus facetas de accesibilidad y adaptabilidad. Ello debido a que, por un lado, el cálculo y la liquidación del valor excesivo de la matrícula del accionante impiden que éste curse el semestre lectivo, al no tener los

recursos suficientes para sufragar dicho gasto -vulneración de la faceta de accesibilidad-; y, por otro lado, la institución educativa no se adecuó a las necesidades sociales y económicas de sus estudiantes, violando así la faceta de adaptabilidad.

En criterio de la Sala, la Universidad accionada no debió crear (artículo 2º del Acuerdo 067 de 2017) una diferenciación injustificada entre los estudiantes inscritos en la UPTC hasta el segundo periodo del año 2017 y los estudiantes inscritos a partir del primer semestre lectivo del año 2018, pues el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y las sentencias de la acción de cumplimiento no establecieron ningún criterio de distinción para el cálculo de la liquidación de las matrículas, diferente a la situación socioeconómica de aquellos.

Frente a la protección del principio de autonomía universitaria y la estabilidad económica esgrimidos por la Universidad, la Sala considera que el primero no tiene un valor superior frente al derecho a la educación, al menos por dos razones. La primera, consiste en que el principio de la autonomía universitaria no protege las actuaciones de las universidades que se dirijan a desconocer sus propios estatutos. La segunda, indica que el incremento de las matrículas con base en la reliquidación bajo el modelo adoptado en el Acuerdo 067 de 2017 implica una expresión del principio de igualdad donde cada estudiante cancelará el valor de su matrícula conforme a su situación socioeconómica real y actual.

Finalmente, sobre la vulneración al derecho fundamental al debido proceso administrativo, la Sala consideró que éste se vulneró por parte de la Universidad al aplicarle al accionante el Acuerdo 049 de 1994, al menos por dos razones. La primera, consiste en que dicho Acuerdo fue objeto de decaimiento del Acto Administrativo por el Acuerdo 066 de 2005, según lo explicó la sentencia del 30 de junio de 2016, expedida en el proceso de acción de cumplimiento adelantado ante la Sala de Decisión N°1 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

La segunda, porque no era aplicable de manera ultractiva dicha norma (Acuerdo 049 de 1994) por cuanto su sistema de cálculo del valor de las matrículas no respondía primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, pues tal sistema fue previsto en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y posteriormente desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017.

Por las anteriores razones, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revocará la

sentencia proferida el 11 de septiembre de 2018 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, Sala de Decisión Civil-Familia, por medio de la cual negó la solicitud de amparo de la referencia. En su lugar, amparará los derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández.

Como consecuencia de lo anterior, ordenará a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro del término de setenta y dos horas (72) siguientes a la notificación del presente fallo, recalcule el valor de la matrícula solicitada por el actor para el periodo académico 2019-1 y aplique, en lo sucesivo, el criterio de situación socioeconómica previsto en el Acuerdo 067 de 2017, para efectos de liquidar en los periodos subsiguientes, la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández.

Finalmente, la Corte ordenará ajustar el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 conforme al artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 en el entendido que este se debe aplicar a todos los estudiantes de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

V. 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.- REVOCAR la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2018 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, Sala de Decisión Civil-Familia, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro del término de setenta y dos horas (72) siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, inaplique el artículo

segundo del Acuerdo 067 de 2017, recalcule el valor de la matrícula solicitada por el accionante para el periodo académico 2019-1 y aplique, en lo sucesivo, el criterio de situación socioeconómica previsto en el Acuerdo 066 de 2005 y desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017, para efectos de liquidar en los periodos subsiguientes la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández.

TERCERO.- ORDENAR al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para que, de acuerdo con los procedimientos fijados en sus estatutos, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, ADECÚE el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO.- LÍBRESE por la Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA T-198/19

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION-Se debió declarar improcedente por incumplir requisito de subsidiariedad (salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION-Asunto exigía evaluar idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto omisión conlleva incongruencia de la sentencia (salvamento de voto)

Expediente: T-7.083.214

Acción de tutela promovida por Carlos Manuel Bayona Hernández contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

Magistrado ponente:

Alberto Rojas Ríos

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corte, suscribo este salvamento de voto en relación con la providencia de la referencia. Considero que la acción de tutela debió ser declarada improcedente, por cuanto no satisface el requisito de subsidiariedad. Al respecto, la sentencia contiene un análisis equivocado e incongruente acerca de la subsidiariedad. De un lado, equivocado, por cuanto esta concluye que el accionante cuestiona el recibo de matrícula expedido por la UPTC, el cual no constituye un acto administrativo que pudiese ser controlado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, esta es una lectura contraevidente del asunto, toda vez que (i) dicha matrícula se calculó de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo 067 de 2017, el cual (ii) expresamente previó que su ámbito de aplicación solo estaba referido a los estudiantes que ingresaran a la universidad en el periodo académico 2018-I, que no es el caso del accionante. En tales términos, es claro que, en caso de existir una vulneración de los derechos fundamentales del accionante, esta es consecuencia de dicho acto administrativo, y no, como se afirma erróneamente en la sentencia, del recibo de matrícula.

1. De otro lado, incongruente, en la medida que, a pesar de haber fijado como presunto acto vulnerador de los derechos fundamentales el recibo de matrícula, al analizar el caso concreto, lo cierto es que la sentencia se limita a cuestionar el Acuerdo 067 de 2017, específicamente en relación con su presunta ausencia de razonabilidad al “no prever un régimen de transición que cobijara a los estudiantes inscritos y admitidos en la universidad hasta el segundo periodo lectivo del año 2017”. Por lo tanto, la cuestión exigía evaluar la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto. Esta omisión no solo conlleva una incongruencia interna de la sentencia, sino, además, una omisión de análisis de asuntos de relevancia constitucional.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Auto 105/20

Referencia: Expediente T-7.083.214

Asunto: Solicitud de nulidad contra la sentencia T-198 de 2019 promovida por el Ministerio de Educación Nacional

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, y los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1.1. Carlos Manuel Bayona Hernández, estudiante de Ingeniería Civil de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- desde el año 2016, es una persona de escasos recursos económicos[155] que debido a su condición de estudiante puede acceder a beneficios de salud, alimentación y recreación, los cuales son fundamentales para su desarrollo personal y profesional.[156]

1.2. Adujo que, al ingresar a la Universidad en dicho año, la institución educativa calculó el valor de su matrícula con base en el Acuerdo 049 de 1994 -vigente para la época-. Esta norma establece dos modelos para determinar la mencionada suma de dinero. El primero, a través de la declaración de renta de los representantes legales del estudiante o de este si es independiente[157]. El segundo, a través de la fijación de la matrícula mediante valores de salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV- teniendo en cuenta la carrera[158].

1.3. Señaló que, en el año 2005, la universidad accionada expidió el Acuerdo 066 de 2005, cuyo artículo 83 consagró que el cálculo del valor de la matrícula de los estudiantes de la institución universitaria se debe cuantificar, primordialmente, con base en su situación socioeconómica. Sin embargo, la universidad continuaba computando el valor de la matrícula con base en el Acuerdo 049 de 1994.

1.4. Para el cumplimiento del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, se instauró acción de cumplimiento[159] pues, el Acuerdo 049 de 1994 no cumple con los mandatos del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 -cálculo de la matrícula a partir de las condiciones socioeconómicas del estudiante- y, por tanto, la norma del 2005 no había sido cumplida[160].

1.5. Mediante sentencia del 30 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá[161] accedió a las peticiones de la acción de cumplimiento. Para ello, sostuvo que a) por la fecha de vigencia, no se puede entender que el Acuerdo 049 de 1994 sea un desarrollo normativo del Acuerdo 066 de 2005[162]; b) el Acuerdo 049 de 1994 no responde primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes[163]; y c) se

está ante un decaimiento de acto administrativo, pues, el Acuerdo 066 de 2005 deroga el Acuerdo 120 de 1993 el cual era el “soporte jurídico” del Acuerdo 049 de 1994. Por tal razón, ordenó reglamentar en un término de 6 meses el valor de la matrícula conforme al artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y, a su vez, aplicar la nueva reglamentación al semestre lectivo siguiente a su expedición[164].

1.6. Dicha providencia fue impugnada por la accionada, la cual fue resuelta por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 15 de septiembre de 2016[165], quien modificó el ordinal segundo, revocó el ordinal tercero y confirmó lo demás de la providencia de primera instancia[166]. Por tal motivo, ordenó a la UPTC que en un término no mayor a seis meses cumpliera con lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005[167].

1.7. La decisión fue objeto de solicitud de aclaración por parte de la UPTC, con el fin de precisar si la reglamentación del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 debe ser aplicada indistintamente a los estudiantes antiguos y a los nuevos, o únicamente a estos últimos[168]. Sin embargo, mediante el auto del 13 de septiembre del 2016, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta denegó la petición de aclaración del fallo, pues: i) no se trataba de aspectos contenidos en la parte resolutoria del fallo[169] y; ii) el estudio se limitó a establecer si la norma contenía un mandato claro, expreso y exigible en cabeza del accionado y no a interpretar o establecer el alcance de su contenido normativo[170].

1.8. Por lo anterior, la UPTC expidió el Acuerdo 067 de 2017[171], en el que reglamentó el método para identificar el valor de la matrícula de los estudiantes admitidos a partir del primer semestre académico del año 2018 de las carreras de pregrado conforme a su situación socioeconómica, de acuerdo con el artículo 2 de dicho Acuerdo.[172]

1.9. Como consecuencia de lo anterior, al encontrarse excluido del ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 del Acuerdo 067 de 2017, la Universidad calculó el valor de la matrícula por \$2.109.353.00, sin tener en cuenta su situación socioeconómica lo que le impide su acceso a la educación con ocasión del costo elevado de la matrícula. Contra esta determinación, Carlos Manuel Bayona presentó acción de tutela, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al debido proceso

administrativo y al mínimo vital.

2. Decisiones de los jueces de tutela

a. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 31 de julio de 2018, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja amparó los derechos fundamentales del accionante. Aun cuando consideró que la UPTC no vulneró el derecho al debido proceso por cuanto la aplicación de la liquidación de la matrícula del accionante se realizó a través de la ultractividad de las normas que regían la materia con anterioridad a la expedición del Acuerdo 067 de 2017 (Acuerdo 049 de 1994)[173]. Consideró que la liquidación de la matrícula realizada al accionante por parte de la universidad no correspondía a los estándares establecidos por el Acuerdo 067 de 2017[174], para la liquidación de matrículas académicas con base en la situación socioeconómica de los estudiantes.

En ese sentido, constató que el accionante es una persona en situación de vulnerabilidad económica y, por tanto, los argumentos de la UPTC con respecto a la autonomía universitaria y la irretroactividad de los actos administrativos desconocen los derechos fundamentales del accionante y, además, el contenido normativo del artículo 83 del Acuerdo 066 del 2005[175], pues el valor de la matrícula no refleja la condición socioeconómica del peticionario[176].

Como consecuencia de lo anterior, el juez ordenó la inaplicación del Acuerdo 049 de 1994 por ser inconstitucional y, por tanto, que debía aplicarse, para el caso concreto, el Acuerdo 067 de 2017[177].

En cumplimiento de la orden de reliquidación del valor de la matrícula con base en el Acuerdo 067 de 2017, la Universidad accionada expidió el recibo de matrícula por el valor de \$251.860.

b. Sentencia de segunda instancia

El 11 de septiembre del 2018, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Civil-Familia- revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja el 31 de julio de 2018[178].

Consideró que el accionante no alegó la ilegalidad del Acuerdo 067 de 2017. En ese sentido, no le corresponde al juez constitucional, en principio, evaluar su validez. Asimismo, aseveró que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la aplicación del test de ponderación o juicio de razonabilidad entre el Acuerdo 067 de 2017, el derecho a la educación, la igualdad, la estabilidad financiera y la autonomía de la institución universitaria, por dicha razón, revocó la decisión de tutela de primera instancia[179].

3. La sentencia T-198 de 2019

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la educación, al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital de Carlos Manuel Bayona Hernández[180].

Frente a la vulneración a los derechos fundamentales a la educación -en su faceta de accesibilidad y adaptabilidad- y a la igualdad, la Corte consideró que, en primer lugar, del ámbito de aplicación normativa del Acuerdo 067 de 2017 se evidencian dos sujetos de comparación[181]. El primero, los estudiantes inscritos con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018; el segundo, aquellos estudiantes que se inscribieron a las carreras universitarias ofrecidas por la universidad accionada desde el primer semestre del año 2018[182].

En efecto, la sentencia consideró que las instituciones universitarias pueden adecuar contenidos curriculares, reconfigurar decisiones administrativas u otras actividades que, en el marco de la autonomía universitaria, consideren necesarias para cumplir con su objeto social. Asimismo, la temporalidad de las matrículas faculta a las instituciones educativas para tratar a la comunidad académica de manera diferenciada, siempre y cuando exista una razón suficiente que justifique la diferenciación, y se respeten ciertos marcos y motivos establecidos en la Constitución y la Ley.

Por lo anterior, la Sala Novena encontró que el criterio de comparación, para la protección prima facie del principio de autonomía universitaria se enmarca en un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.

A partir de la adecuación de la relación fáctica, verificó si la diferenciación estuvo argumentada. En ese orden, encontró que la justificación hizo referencia a la potestad de configuración de la Universidad producto del principio de autonomía universitaria, el cumplimiento de las providencias judiciales, el proceso de cumplimiento de la sentencia y el contenido del estudio realizado por la Universidad Nacional de Colombia con el cual se basó la institución accionada para calcular el valor de las matrículas conforme a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo que originó el Acuerdo 067 de 2017. Así, describió que no existe una alusión específica a la razón por la cual la metodología del cálculo del valor de las matrículas con base en las condiciones socioeconómicas no le es aplicable a los estudiantes inscritos con anterioridad al primer periodo del año 2018.

De esta manera, el tratamiento establecido en el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017 en torno a la diferenciación de la temporalidad carecía de razonabilidad[183], básicamente porque la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia no asumió carga argumentativa alguna que soportara la necesidad de distinguir, en su aplicación, entre los estudiantes matriculados en primer semestre en el primer periodo del año 2018 y aquellos que, como el actor, fueron inscritos con anterioridad a esta fecha.

Por otra parte, la Sala consideró que se vulneró el principio de igualdad. Ello en atención a que no se justificó el tratamiento diferenciado entre los estudiantes matriculados con anterioridad al segundo semestre del año 2017 y aquellos que fueron matriculados a partir del primer semestre del año 2018; y, a su vez, estas cargas desiguales no fueron atendidas a través de medidas tales como la creación de un régimen de transición que alivianara las cargas desproporcionadas que generan el desigual tratamiento injustificado.

Si el objeto de la medida aplicaba únicamente a los estudiantes inscritos al primer semestre de las carreras universitarias ofrecidas por la institución educativa del primer periodo del año 2018, la universidad accionada debió incluir en el Acuerdo 067 de 2017 un régimen de transición que cobijara a los estudiantes inscritos y admitidos en la universidad hasta el segundo periodo lectivo del año 2017, lo cual no hizo. Por el contrario, además de no configurar el régimen de transición, el Acuerdo 067 de 2017, en su artículo 18, previó que “Para los estudiantes matriculados, admitidos e inscritos en programas académicos de pregrado de la UPTC hasta el segundo semestre de 2017, que soliciten transferencias internas, conservarán los valores de liquidación de los sistemas vigentes antes de la

presente reglamentación y dependerá del programa académico que aplique.”

Por tal motivo, al no preverse un régimen de transición que permitiera la adecuación del valor de las matrículas conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes inscritos a las carreras ofrecidas por la institución educativa hasta el segundo periodo del año 2017 y, a su vez, establecer que los estudiantes de dicho periodo conservarían los valores de liquidación vigentes con anterioridad al Acuerdo 067 de 2017, la Sala Novena de la Corte Constitucional observó que dicha exclusión constituye un tratamiento injustificado, pues no evalúa otras alternativas que permitan a los estudiantes excluidos acceder a los beneficios de liquidación de la matrícula conforme a su situación socioeconómica.

Asimismo, la remisión normativa del artículo 18 del Acuerdo 067 de 2017 a los sistemas vigentes de cálculo de matrículas con anterioridad a su expedición -Acuerdo 049 de 1994-, de acuerdo con las sentencias expedidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá y la Sección Quinta del Consejo de Estado, estaba en contra del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, por tanto, su remisión no cumplía con lo ordenado por las corporaciones judiciales que habían resuelto el trámite de acción de cumplimiento.

Finalmente, la Sala estableció que dicha diferenciación vulnera las facetas de accesibilidad y adaptabilidad del núcleo irreductible del derecho a la Educación. En efecto, aun cuando, en virtud del principio de autonomía universitaria, la institución educativa accionada puede configurar sus estatutos y diferenciar su aplicación a la comunidad académica bajo criterios de temporalidad, dicho criterio no podía ser utilizado para desconocer los contenidos mínimos de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, entre ellos, los derechos a la igualdad y principalmente a la educación.

Así, por una parte, los contenidos de la accesibilidad implican que la educación deba estar al alcance de todos y todas y, por otra parte, los contenidos de la adaptabilidad conllevan que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y, además, a garantizar la continuidad del servicio.

Estas facetas obligaban a la institución educativa accionada a que calculara el valor de las matrículas conforme a las condiciones socioeconómicas de la totalidad de sus estudiantes en virtud del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005. En ese sentido, aun cuando, de manera preliminar, el tiempo sea una condición de diferenciación que permitiera en virtud de la

autonomía universitaria administrativa, diferenciar la aplicación de sus normas, en el presente caso, la temporalidad no era un argumento constitucionalmente válido que le hubiera permitido calcular el valor de la matrícula a un sector de los estudiantes con base en sus condiciones socioeconómicas, pues ello implicaría sostener que, en virtud del carácter temporal de las normas, se puede limitar la vigencia de los derechos fundamentales.

Por lo anterior, al haberse establecido una justificación sobre la diferencia entre los estudiantes inscritos en la UPTC hasta el segundo periodo del año 2017 y los estudiantes inscritos al primer semestre lectivo del año 2018 y, asimismo, al haberse omitido la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, la Sala Novena de la Corte Constitucional consideró que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante el Acuerdo 067 de 2017, vulneró los derechos fundamentales a la educación e igualdad del señor Carlos Manuel Bayona Hernández, por cuanto dicho acto administrativo debió aplicarse al accionante sin diferenciación de tiempo alguna.

Esta diferenciación injustificada y, por tanto, la omisión de acudir a la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017 y, en su lugar, calcular el recibo de pago con base en lo previsto en el artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005, vulneró, además, el derecho fundamental al mínimo vital del demandante, por cuanto el costo de la matrícula fue calculado por un valor que no corresponde a su realidad socioeconómica. En este punto, la Sala constató que sus ingresos mensuales son de \$280.000, razón por la que le resultaría prácticamente imposible cancelar el valor de su matrícula semestral (\$2.109.353.00). Incluso, al perder su calidad de estudiante, se vería privado del sistema de bienestar universitario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, tales como alimentación y recreación, que resultan indispensables para su desarrollo personal.

Sobre la violación al debido proceso administrativo, la Sala concluyó que la misma se había presentado en atención a que, extender en el tiempo los efectos del Acuerdo 049 de 1994 resultaba improcedente en el presente caso, pues, como se sostuvo en el procedimiento de la acción de cumplimiento, el Acuerdo 049 de 1994 no establecía el criterio de liquidación del valor de la matrícula conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes;^[184] en otras palabras, no le era aplicable de manera ultractiva dicha

norma (Acuerdo 049 de 1994) al accionante, por cuanto su sistema de cálculo del valor de las matrículas no respondía primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, pues tal sistema fue previsto en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 y posteriormente desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017.

Además de lo anterior, la Sala afirmó que la UPTC desconoció las órdenes de la sentencia de cumplimiento expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. En efecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá había considerado que, frente a la regulación del cálculo del valor de las matrículas establecida en el Acuerdo 049 de 1994, había operado la figura del decaimiento de acto administrativo, y que el Acuerdo 066 de 2005 ordenó calcular el valor de las matrículas con base en la situación socioeconómica de los estudiantes.

De manera que, al diferenciar temporalmente entre quienes fueron matriculados en las diferentes carreras con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018, y los que se inscribieron con posterioridad a dicha fecha, la Universidad incumplió injustificadamente el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, pues ni las sentencias de la acción de cumplimiento, ni el acuerdo 066 mismo, establecieron ningún criterio de diferenciación en la orden de cálculo del valor de las matrículas con base en el criterio de la situación socioeconómica de los estudiantes.

Finalmente, sobre la vulneración al principio de autonomía universitaria, la Sala estimó que el mismo no se veía afectado al igual que el principio de la estabilidad económica. Lo anterior, por dos razones. La primera, debido a que la Universidad expidió el Acuerdo 066 del 2005, el cual expresamente establece la obligación de calcular el valor de las matrículas académicas de los programas de pregrado, primordialmente, con base en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. En ese sentido, la universidad, desconoció sus propios estatutos, lo cual no hace parte del principio de autonomía universitaria, como afirma la accionada, pues este mandato no conlleva a que las instituciones educativas vulneren o desconozcan sus propias normas o directrices internas.

La segunda, respecto a la estabilidad económica, la Universidad accionada alegó que la aplicación del Acuerdo 067 de 2017 puede generar, eventualmente, inconvenientes a los estudiantes, pues su aplicación incrementaría el valor de las matrículas a una parte de los

estudiantes. La Sala consideró que este argumento no es de recibo, pues el incremento de las matrículas con base en la reliquidación bajo el modelo adoptado en el Acuerdo 067 de 2017 implica una expresión del principio de igualdad donde cada estudiante cancelará el valor de su matrícula conforme a su situación socioeconómica real y actual. Por tanto, además de ser una expresión del principio de igualdad, lo alegado por la Universidad es uno de los efectos de la aplicación del modelo de cálculo del valor de la matrícula establecido en el Acuerdo 067 de 2017.

Por tal motivo, la Sala Novena de la Corte Constitucional resolvió:

“PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2018 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, Sala de Decisión Civil-Familia, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro del término de setenta y dos horas (72) siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, inaplique el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017, recalcule el valor de la matrícula solicitada por el accionante para el periodo académico 2019-1 y aplique, en lo sucesivo, el criterio de situación socioeconómica previsto en el Acuerdo 066 de 2005 y desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017, para efectos de liquidar en los períodos subsiguientes la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández.

TERCERO.- ORDENAR al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para que, de acuerdo con los procedimientos fijados en sus estatutos, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, ADECÚE el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO.- LÍBRESE por la Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase”.

4. Solicitud de nulidad promovida por el Ministerio de Educación Nacional contra la sentencia T-198 de 2019

El 7 de noviembre de 2019, el Ministerio de Educación Nacional solicitó la nulidad contra la sentencia T-198 de 2019. En ella, presentó el cumplimiento de los requisitos procesales y, a su vez, como causal de nulidad describió que la sentencia T-198 de 2019 incurrió en un cambio de precedente.

4.1. Requisitos formales de la solicitud de nulidad

El Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar, aseveró que la solicitud de nulidad fue instaurada dentro del término correspondiente. En efecto, afirmó que la solicitud de nulidad debe interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia a las partes y a los terceros interesados. Sin embargo, en el caso concreto, la sentencia T-198 de 2019 no fue notificada al Ministerio de Educación Nacional y, por tanto, “aún no ha comenzado a correr [el término] para la Nación-Ministerio de Educación Nacional”[185].

En segundo lugar, aseveró que en la adopción de la sentencia T-198 de 2019 existió una irregularidad procesal por ausencia de notificación al Ministerio de Educación Nacional. La misma no sólo se cometió en sede de revisión, sino que también tuvo lugar en las instancias correspondientes, pues, sin importar el resultado de la decisión adoptada, nunca se vinculó la Ministerio de Educación Nacional en el trámite de tutela[186].

En tercer lugar, sostuvo la existencia de la legitimación en la causa para interponer la solicitud de nulidad. Para ello, afirmó que “anualmente realiza aportes al presupuesto de la referida institución educativa en desarrollo de los artículos 86 y 87 de la Constitución y de la Ley 30 de 1992, y dado que la orden contenida en el numeral segundo de la providencia cuestionada crea un desbalance financiero en el presupuesto de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Sede Central Tunja (...) esta cartera ministerial se ve

directamente afectada por el fallo en cuestión”[187].

4.2. Requisitos materiales de la solicitud de nulidad

El Ministerio de Educación Nacional argumentó que la sentencia T-198 de 2019 incurrió en un desconocimiento del precedente en torno a la línea jurisprudencial sobre la irretroactividad de los reglamentos de las instituciones de educación superior.

En efecto, sostuvo que la jurisprudencia constitucional ha establecido que, al igual que las leyes, los actos administrativos gozan, en virtud del Estado de derecho, de irretroactividad. A partir de ello, aseveró que, pese al decaimiento del Acuerdo 049 de 1994, no pueden desconocerse los principios y derechos adquiridos en virtud de la reglamentación anterior.

De tal forma, el Acuerdo 067 de 2017 es un acto administrativo constitutivo, “pues modificó las situaciones jurídicas preexistentes con la implementación de un régimen diferenciado para el cálculo de la matrícula de los estudiantes de pregrado de la referenciada Universidad (...)” En esta medida, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, “es claro que la UPTC no podría supeditar la vigencia del Acuerdo 067 de 2017 para un periodo anterior al de la expedición y publicación de éste, máxime cuando efectivamente se consolidaron con anterioridad una serie de situaciones que ocasionarían perjuicios a unos y beneficios a otros como por ejemplo el incremento en el valor de la matrícula”[188].

Aseguró que la irretroactividad de los reglamentos educativos ha sido objeto de reiterada jurisprudencia (sentencias T-1288 de 2000, T-810 de 2010 y T-098 de 1999, T-674 de 2000, T-870 de 2000, y T-886 de 2009). En ella, la Corte, de acuerdo con el escrito de nulidad -y de manera concreta en reglamentos educativos de las instituciones universitarias-, estableció que “las instituciones universitarias no pueden dictar reglamentos con efectos retroactivos o aplicar normas contenidas en nuevos reglamentos a situaciones que han quedado definidas o consolidadas bajo un régimen normativo anterior. Si de hecho lo hacen, violan los arts.58 y 83 de la Constitución que consagran el respeto por los derechos adquiridos, el principio de la buena fe, y la confianza legítima o debida, íntimamente vinculada a éste (...)”[189].

Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional afirmó que la sentencia T-198 de 2019

incurrió en una causal de nulidad por violación al debido proceso, pues profirió órdenes a entidades públicas que no fueron vinculados al proceso y, por tanto, no tuvieron oportunidad procesal para intervenir en su defensa. En efecto, según el escrito de nulidad, “si bien el contenido de la orden del fallo de revisión no emite un mandato dirigido a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, esa orden produce tal afectación a las finanzas de la universidad ésta se ve en la obligación de recurrir a los recursos de la Nación para equilibrar el déficit fiscal producto de la aplicación retroactiva del acuerdo 067 de 2017, por medio del cual se ordena recalcular el valor de la matrícula con base en la situación socioeconómica del estudiante.”[190](...) “Lo anterior en consideración al deber que le asiste al Estado de garantizar el acceso a la de (sic) la (sic) Educación Superior y la necesidad de los aportes de la Nación para la materialización de este derecho”[191].

5. Trámite de la Solicitud de Nulidad

Mediante Auto del 13 de enero del 2020, el magistrado sustanciador notificó a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y al señor Carlos Manuel Bayona Hernández como partes accionada y accionante respectivamente dentro del trámite de tutela que culminó con la expedición de la sentencia T-198 de 2019. Dentro del término otorgado, las partes se pronunciaron de la siguiente manera:

5.1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-

En escrito radicado el 28 de enero de 2020, la UPTC, a través de apoderado judicial, coadyuvó la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Educación Nacional. Consideró que la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional vulneró el derecho fundamental al debido proceso -contradicción e indebida notificación-, al no vincular a dicho Ministerio en el trámite de tutela que culminó con la expedición de la sentencia T-198 de 2019.

Sobre la legitimación en la causa del Ministerio, sostuvo que, si bien la Constitución garantiza el principio de autonomía universitaria, ésta debe respetar las limitaciones establecidas en la Ley 30 de 1992. Asimismo, el derecho fundamental a la educación se garantiza a través de la relación Estado, sociedad y familia. En lo que respecta al Estado, la educación se torna en un derecho y, a su vez, en su servicio público. Ello implica que, para el adecuado cubrimiento y aseguramiento de las condiciones necesarias de su

prestación, existe un adecuado reparto entre las competencias de dirección, financiación y administración entre la nación y las restantes entidades territoriales.

Aseveró que, conforme los artículos 84, 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, el servicio y derecho a la educación no es “literalmente autónomo”, sino que el mismo “depende y se condiciona a las asignaciones efectuadas en el Presupuesto Nacional, máxime cuando el acceso a la educación es progresivo.”

Anotó que la acción de tutela presentada por Carlos Manuel Bayona Hernández, aun cuando solicita la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso administrativo y a la educación, la vulneración nace directamente de directrices presupuestales -costos de matrícula-. En ese sentido, era necesario vincular al Ministerio de Educación Nacional, pues, según los artículos 84, 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, la autonomía universitaria en materia presupuestal no es discrecional, sino que, por el contrario, está condicionada a las asignaciones que efectúe la nación.

Además de lo anterior, la decisión tomada mediante la sentencia T-198 de 2019 desconoció el análisis de la razonabilidad económica. En efecto, la liquidación de matrículas conforme al sistema vigente de fecha de ingreso del estudiante se soporta en estudios técnicos de sostenibilidad, los cuales fueron revisados por el Ministerio de Educación Nacional. Finalmente, argumentó que la decisión adoptada “pone en peligro el orden público, el interés general y el bien común”, pues, por una parte, la educación no sólo se garantiza con el acceso a ella, sino con la estabilidad de condiciones mínimas de calidad; y, por la otra, la reevaluación del cálculo de matrícula conlleva a desplegar actividades administrativas de clasificación, estratificación, calificación y expedición de recibos de matrícula, lo cual conlleva un costo adicional.

5.2. Carlos Manuel Bayona Hernández

El 29 de enero de 2020, Carlos Manuel Bayona Hernández solicitó desestimar las pretensiones del escrito de nulidad presentado por el Ministerio de Educación Nacional. Para ello, presentó cuatro argumentos, a saber: (i) extemporaneidad de la solicitud de nulidad; (ii) el vicio ocurrió dentro del trámite de tutela; (iii) el Ministerio no tiene calidad de tercero o parte en la decisión adoptada; y, (iv) no cumple con la carga argumentativa para declarar la nulidad de la sentencia T-198 de 2019.

a. Extemporaneidad de la solicitud de nulidad

Sostuvo que la solicitud de nulidad fue presentada de manera extemporánea por dos razones. En primer lugar, “la misma solicitud presentada expone en su último anexo, comunicación enviada desde la UPTC al Doctor Jhonatan Tibocha Restrepo, Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional donde UPTC entrega el estudio de impacto financiero del cumplimiento del Fallo, (sic) solicitado en nulidad y ese oficio viene fechado del 13 de agosto de 2019, tiempo desde el cual resulta probada de forma efectiva el conocimiento de la Sentencia por el solicitante, quien deberá haber elevado su petición en término y no tres meses después.” En segundo lugar, argumentó que el Ministerio de Educación Nacional, no solo hace parte del Consejo Superior Universitario, sino que, además es el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad. Por estas razones, considera que el ministerio no puede argüir que no conocía de la sentencia.

En el escrito, evidenció que el Ministerio de Educación Nacional estuvo enterado de la existencia del litigio constitucional propuesto en la acción de tutela desde la primera instancia del mismo. De acuerdo con el escrito, “el Ministerio de Educación Nacional conocía de la existencia de la acción de tutela desde que le fuera notificado a la UPTC el auto que avocó conocimiento en primera instancia, pue (sic) el mismo Ministro de Educación preside el Consejo Superior Universitario, máximo órgano de dirección y gobierno de la UPTC, sin embargo, al pasar del tiempo y más de seis meses después de la expedición de la Sentencia de revisión presentaron la solicitud de nulidad”.

En ese sentido, el Ministerio debió proponer la solicitud de nulidad con anterioridad a la expedición de la sentencia T-198 de 2019.

c. El Ministerio no tiene calidad de tercero o parte en la decisión adoptada

Aseveró que el Ministerio no tiene la calidad de parte dentro del proceso y, asimismo, no se ve afectado como consecuencia de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional. En primer lugar, el principio de autonomía universitaria se concreta en que la UPTC es un órgano universitario autónomo, de carácter nacional, estatal y público, democrático y de régimen especial vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y planeación del sector educativo.

Igualmente, se refirió de manera particular al contenido de las órdenes proferidas en la sentencia T-198 de 2019, para demostrar que el Ministerio de Educación Nacional no se ve afectado en ninguna de las órdenes proferidas por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

Frente a la orden primera, manifestó que hace referencia a la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo. En torno a la orden segunda, ésta consiste en la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad del artículo 2 del Acuerdo 067 de 2017 y, por tal motivo, calcular el valor de su matrícula académica con base en los criterios establecidos en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 desarrollados en el Acuerdo 067 de 2017. Por tal motivo, estas órdenes no afectan de manera directa, mediata o inmediata la posición jurídica del Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto al ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia, Carlos Manuel Bayona expresó que lo realizado por la Corte Constitucional “fue que el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 que establece que el cobro de la matrícula de programas de pregrado de acuerdo al Índice Socio - Económico ISE, debe estar en armonía con el Artículo 83 del Acuerdo 066 de 2015 (sic), que estableció que los valores de matrícula de TODOS los estudiantes deben estar fijados atendiendo las condiciones socio económicas pues el Acuerdo 067 solo aplica para estudiantes que ingresaron a partir del primer semestre académico de 2018”.

De lo anterior, el ciudadano evidenció que la Corte nunca ordenó a la UPTC que aplicara la modalidad de cobro de matrículas por ISE a todos los estudiantes de pregrado con la finalidad de afectar la sostenibilidad financiera. Por el contrario, le ordenó que, en virtud de sus propios estatutos, adecuara el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 “para que todos los estudiantes de pregrado de la UPTC, se les cobrara la matrícula observando su situación socio económica, pero usando criterios menos lesivos como un régimen de transición.”

Como consecuencia de lo anterior, expresó que la solicitud de nulidad no debe prosperar, pues el Ministerio de Educación Nacional no es parte, no es interviniente y, como tercero, no se ve afectado por las órdenes proferidas en la sentencia T-198 de 2019. Por tal motivo, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe rechazar la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Educación Nacional.

d. No cumple con la carga argumentativa para declarar la nulidad de la sentencia T-198 de 2019

Finalmente, manifestó que la Corte Constitucional no dispuso efectos retroactivos del Acuerdo 067 de 2017. Todo lo contrario, la Corte, según el accionante, la norma que ampara a estudiantes que ingresaron antes y después del primer semestre académico de 2018 para el cobro de su matrícula es el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005.

Asimismo, la norma anterior al Acuerdo 066 de 2005 -Acuerdo 049 de 1994- que establecía dos modelos de cálculo del valor de la matrícula (por SMMLV o según la carrera cursada) fue objeto de declaratoria de decaimiento del Acto Administrativo, de acuerdo con el trámite de acción de cumplimiento surtido ante el Tribunal Administrativo de Boyacá y, posteriormente, ante el Consejo de Estado.

Como consecuencia de lo anterior, Carlos Manuel Bayona sostuvo que la parte resolutive de la sentencia T-198 de 2019 no dispone que se aplique el Acuerdo 067 de 2017 a todos los estudiantes, sino, por el contrario, que su artículo segundo se adecúe a la norma vigente, esto es, el Acuerdo 066 de 2005 y su artículo 83.

II. CONSIDERACIONES

En el presente caso, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional definir si la Sentencia T-198 de 2019 incurrió en desconocimiento de precedente con respecto a la jurisprudencia vigente en relación con principio de irretroactividad de la aplicación de los reglamentos universitarios. En el mismo sentido, debido a la especificidad de las órdenes proferidas en el Sentencia T-198 de 2019, la Sala Plena deberá determinar si en el caso concreto se presentó un yerro de aquellos que se puede declarar de oficio y que afecta la validez de alguno de los ordinales de la parte resolutive de la Sentencia.

Para ello, la Sala estudiará (i) la procedencia de la solicitud de nulidad contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional; (ii) los presupuestos para la procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional; (iii) estudiará la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la declaratoria de nulidad de oficio; y, finalmente, (iv) procederá a resolver el caso concreto.

1. Procedencia de la solicitud de nulidad contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional

El inciso 1º del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 establece que no procede recurso alguno contra las sentencias de la Corte Constitucional. En seguida, el inciso 2º del mismo artículo prevé que la solicitud de nulidad contra las sentencias de la Corte deberá ser alegada con anterioridad a la adopción del fallo y, a su vez, establece que únicamente las violaciones al derecho fundamental del debido proceso podrán servir como base para que la Corte Constitucional anule la sentencia.

A partir de la interpretación de la mencionada norma, en concordancia con el artículo 243 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha establecido que la procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por una Sala de Revisión de este Tribunal es de carácter excepcional. Ello como consecuencia del principio de cosa juzgada constitucional, el cual se encuentra resguardado en el principio de seguridad jurídica.

Al respecto, la jurisprudencia ha explicado la excepcionalidad de la solicitud de nulidad contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional a partir de cuatro argumentos, a saber:

(i) El principio de seguridad jurídica y el carácter de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, los cuales exigen la protección y defensa de la cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias proferidas por esta Corporación;[192]

(ii) La solicitud de nulidad de una sentencia de tutela no es un recurso contra ella, por prohibición expresa de la ley; es una petición que genera un trámite especial y particular porque no se rige por las reglas de procedimiento ordinario, ni contencioso administrativo, sino que es una figura propia del procedimiento constitucional que busca subsanar irregularidades contenidas en la sentencia proferida por una sala de revisión de la Corte Constitucional y no reabrir el debate resuelto en la providencia;[193]

(iii) La nulidad resulta excepcional y procedente únicamente, cuando en la sentencia atacada se presentan irregularidades de tal magnitud que desconocen el derecho fundamental al debido proceso[194]; y,

(iv) La Corte sólo puede examinar la solicitud de nulidad cuando se da cumplimiento a una exigente carga argumentativa en el sentido de explicar clara y expresamente los preceptos constitucionales transgredidos y su incidencia en la decisión tomada[195].

2. Presupuestos para la procedencia de la solicitud de nulidad de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que las solicitudes de nulidad deben acreditar unos presupuestos formales de procedencia y unos presupuestos materiales.

2.1. Presupuestos formales de procedencia de la solicitud de nulidad

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que deben satisfacerse tres requisitos formales para la procedencia de la solicitud de nulidad:

a. Legitimación: La petición de nulidad debe ser promovida por quienes hayan sido parte en el trámite de la acción de tutela, o por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión[196]. La jurisprudencia constitucional ha dividido la participación en el proceso en partes y terceros.

Los primeros son los legitimados en la causa para instaurar la solicitud de nulidad. Por ello, es indispensable que hayan sido vinculados durante el trámite de tutela o de revisión[197]. Por su parte, los terceros, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben demostrar la certeza de la afectación de sus intereses jurídicos para que sea procedente la solicitud de nulidad[198].

Sobre la interposición de la solicitud de nulidad por parte de terceros, la jurisprudencia[199] ha sostenido que el interés debe ser actual y directo o inmediato. En ese sentido, “de lo contrario, no concurre el deber de integración del contradictorio y, por lo mismo, se carecería de legitimidad por activa para formular incidente de nulidad contra la sentencia que profiere la sala de revisión.”[200]

El carácter actual consiste en la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica

preexistente a la expedición de la sentencia. Por ello la afectación actual se contrapone a afectaciones hipotéticas en las cuales la no solo depende de la sentencia, sino de la comprobación de otros hechos o decisiones diferentes al fallo cuestionado.

Por su parte, el carácter directo o inmediato se refiere al “vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada. En estos casos la vinculación es necesaria con el fin de permitir que el tercero participe en el proceso para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa, a efecto de solicitar a la autoridad judicial respectiva que profiera una decisión con un sentido diferente y, con ello, evitar o modificar el grado o modalidad de afectación al derecho fundamental o posición jurídica respectiva”[201].

b. Oportunidad: de la interpretación del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 se evidencia dos reglas sobre la oportunidad para interponer la solicitud de nulidad. Si la supuesta vulneración al debido proceso ocurrió con anterioridad a la expedición del fallo, la nulidad debe ser promovida con anterioridad a la expedición de la sentencia[202]. Por el contrario, si la vulneración al debido proceso se constató en la adopción de la providencia, el trámite de nulidad deberá ser propuesto a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al día en que se notificó la sentencia en cuestión[203].

c. Carga argumentativa: Según la Corte, quien alega la nulidad de una sentencia de revisión debe argumentar de forma clara y precisa las garantías constitucionales transgredidas y su incidencia en la decisión proferida. Ello con la finalidad de demostrar que la providencia atacada contiene irregularidades que vulneran el derecho al debido proceso, más allá de exponer razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala mediante las cuales se manifieste el inconformismo del solicitante con la decisión tomada[204].

Estos requisitos fueron concretados por la jurisprudencia constitucional[205]. En efecto, el solicitante debe exponer de manera seria, coherente, suficiente y clara la causal de nulidad invocada y los hechos que la configuran[206]; dé cuenta de los preceptos constitucionales transgredidos[207] y demuestre la incidencia de dicha trasgresión en la decisión adoptada[208].

En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que “el

inconformismo o discrepancia frente a la decisión no es razón suficiente para la declaratoria del fallo, pues son apreciaciones frente al desacuerdo del solicitante con la sentencia". Por tal motivo, insiste, la afectación al debido proceso debe ser ostensible, probada, significativa y trascendental. En otras palabras, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos, sin afectar la autonomía de juicio garantizada a todos los jueces de la República[209].

2.2. Presupuestos materiales de procedencia de la solicitud de nulidad. Cualificación del presupuesto de carga argumentativa

Por su parte, los requisitos sustanciales son "situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales en las que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso"[210].

Estas causales deben explicar de manera clara, expresa, estructurada y suficiente las razones por las cuales considera que la sentencia transgredió el derecho fundamental al debido proceso[211].

Las causales referidas son: (i) cambio de jurisprudencia o desconocimiento de jurisprudencia en vigor; (ii) violación a las mayorías en la toma de decisión; (iii) incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia; (iv) proferir órdenes concretas a sujetos que no fueron vinculados al trámite de tutela y que no tuvieron oportunidad de defenderse dentro del mismo; (v) desconocimiento de la cosa juzgada constitucional; (vi) cuando la providencia objeto de nulidad deja de analizar asuntos de relevancia constitucional que tengan efectos trascendentales en el sentido de la decisión[212].

En este escenario, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en revisar la incidencia de la irregularidad alegada[213]. De manera precisa, la Corte ha indicado que la nulidad de una sentencia procederá cuando las irregularidades presentadas en la sentencia son de tal magnitud que tienen repercusiones sustanciales y directas en la parte resolutive o en los efectos de la decisión[214]. En otras palabras, la afectación al derecho fundamental del debido proceso debe ser ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus

efectos[215], pues, en caso contrario, se entiende subsanada[216].

En los eventos en que se demuestre la comisión de una irregularidad procesal, pero esta no tiene la entidad suficiente para modificar el sentido del fallo, la *ratio decidendi* o el alcance de las órdenes impartidas en la parte resolutive de la providencia objeto de nulidad, no invalidan la decisión tomada por la Corte Constitucional y, por el contrario, se entenderán subsanados los yerros con la ejecutoria del fallo en cuestión[217].

3. Sobre la declaratoria de oficio de las providencias dictadas por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia[218]

Este Tribunal, en excepcionales ocasiones, ha declarado de oficio la nulidad sus propias providencias. En estos escenarios, la Corte Constitucional ha constatado errores de tal magnitud que vulneran el derecho fundamental al debido proceso de alguna de las partes en el trámite de revisión o en el trámite de constitucionalidad, entre los cuales están (i) la constatación de incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive[219]; (ii) la toma de la decisión sin las mayorías previstas en el reglamento[220]; o (iii) por el indebido conteo de términos que repercute en las oportunidades procesales para la efectiva defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Corporación[221].

Mediante el Auto 050 de 2000[222], la Corte Constitucional declaró de oficio la nulidad de la sentencia T-157 de 2000[223]. En dicha ocasión, encontró que la providencia adolecía de incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive[224]. La Sala precisó que el cambio del sentido de la ponencia sumando a un inadvertido error del Despacho sustanciador había generado el error de concordancia entre las consideraciones y la parte resolutive de la sentencia[225].

Por su parte, en el Auto 015 de 2007[226], la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia T-974 de 2006[227]. Allí constató incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive[228]. La Sala destacó que, mientras las consideraciones del fallo se referían a la improcedencia de la acción de tutela en el caso concreto sobre la solicitud de reintegro, la parte resolutive ordenaba el mismo hasta tanto no se hayan resuelto las acciones contra el acto de desvinculación en sede contencioso administrativa[229].

Con respecto a la adopción de las decisiones sin respecto a las mayorías previstas en el reglamento, la Sala Plena, mediante el Auto 062 de 2000[230], declaró la nulidad de la sentencia C-642 de 2000[231]. En dicha providencia fue aprobada por cuatro magistrados de la Corporación, olvidando que normativamente se exigía la votación afirmativa de más de la mitad del Pleno de la Corte, es decir, de cinco (5) magistrados[232].

En el Auto 070 de 2015[233], la Sala Plena de la Corte declaró la nulidad de la sentencia T-759 de 2014, luego de constatar que se profirió sin la mayoría exigida para su expedición, toda vez que uno de los magistrados presentó salvamento de voto contra dicha decisión y una magistrada no participó en el debate al encontrarse ausente con excusa justificada[234].

Por su parte, a través del Auto 071 de 2015[235], el Tribunal Constitucional declaró la nulidad de la sentencia C-825 de 2013, al ser proferida sin la mayoría requerida para su aprobación[236]. En efecto, cuatro (4) magistrados aprobaron afirmativamente; tres (3) manifestaron su salvamento de voto contra la providencia y (2) se declararon impedidos para conocer del asunto. Por tal motivo, al no haber sido aprobada por la mayoría exigida por el reglamento, se declaró la nulidad de dicha providencia[237].

Finalmente, en torno al indebido conteo de términos que repercute en las oportunidades procesales para la defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Corporación, mediante el Auto 082 de 2010[238], la Sala Plena declaró la nulidad del Auto 333 de 2009[239], en el cual se rechazó por extemporáneo el recurso de súplica presentado contra una providencia que rechazó una demanda de inconstitucionalidad, porque se presentó un error en el conteo de los términos que tiene el ciudadano para promover el referido recurso extraordinario[240].

III. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

La Sala Plena de la Corte Constitucional procede a verificar si la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Educación Nacional reúne los requisitos formales explicados con anterioridad, es decir, legitimación en la causa, oportunidad y carga argumentativa. Si la Sala Plena encuentra que el Ministerio de Educación Nacional tiene legitimación por activa para interponer la solicitud de nulidad y, por tanto, la oportunidad, se estudiará si el ordinal tercero de la sentencia T-198 de 2019 incurre en una violación al debido proceso

que amerite la declaratoria de nulidad de oficio por parte de la Sala Plena este Tribunal.

1. Legitimación en la causa

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisará, a partir de las órdenes proferidas en la sentencia T-198 de 2019, si el Ministerio de Educación Nacional se encuentra legitimado para interponer la solicitud de nulidad contra dicha providencia. Para ello, realizará dos análisis. El primero consistirá en estudiar, de manera detallada, las órdenes proferidas por en la sentencia T-198 de 2019 y, por su parte, el segundo evaluará el carácter actual y directo o inmediato de la posición del Ministerio de Educación Nacional con respecto a las órdenes proferidas por la sentencia objeto de nulidad.

El ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia establece lo siguiente:

“PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 11 de septiembre de 2018 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja, Sala de Decisión Civil-Familia, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.”

Dicha orden fue producto del estudio realizado por la Corte Constitucional frente a los principios en tensión: por una parte, autonomía universitaria; y, por la otra, el derecho a la educación en su faceta de accesibilidad y adaptabilidad. La Sala encontró que, si bien la UPTC gozaba de autonomía universitaria, las condiciones económicas del accionante obligaban a la universidad a adaptarse a las necesidades económicas del señor Carlos Manuel Bayona Hernández para así garantizar el derecho fundamental a la educación.

Como consecuencia la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional ordenó lo siguiente:

“SEGUNDO.- ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro del término de setenta y dos horas (72) siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, inaplique el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017, recalcule el valor de la matrícula solicitada por el

accionante para el periodo académico 2019-1 y aplique, en lo sucesivo, el criterio de situación socioeconómica previsto en el Acuerdo 066 de 2005 y desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017, para efectos de liquidar en los períodos subsiguientes la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández.”

Como se evidencia, las dos primeras órdenes no afectan de manera directa ni actual al Ministerio de Educación Nacional. Por el contrario, se trata de una protección del derecho fundamental a la educación y, la manera de concretarla es a través de la reliquidación de la matrícula académica, lo cual son acciones que exclusivamente le corresponde a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en el ejercicio de su autonomía universitaria administrativa.

Por su parte, el ordinal tercero establece lo siguiente:

“TERCERO.- ORDENAR al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para que, de acuerdo con los procedimientos fijados en sus estatutos, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, ADECÚE el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.”

La orden tercera fue sustentada por la Corte Constitucional a partir del derecho a la igualdad y el principio de autonomía universitaria. En cuanto a la vulneración del principio de igualdad, evidenció que, en principio, las universidades pueden crear situaciones jurídicas diferenciadas a partir del tiempo. Por tanto, la temporalidad se convierte en un criterio diferenciador válido al momento de configurar reglamentos y realizar diferentes actuaciones administrativas. Sin embargo, la sentencia T-198 de 2019 consideró que existe una vulneración al derecho a la igualdad por tres razones.

En primer lugar, no existió un criterio de razonabilidad expuesto por la universidad accionada que permitiera identificar cuál es la razón fundamental para diferenciar a los estudiantes inscritos con posterioridad al primer semestre del año 2018 y los inscritos con anterioridad al segundo semestre del año 2017. Así, la falta de racionalidad permite prever un vicio de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, además de no justificar la diferencia, optó por negar un régimen de

transición que permitiera a los estudiantes inscritos con anterioridad al segundo semestre del año 2017 liquidar la matrícula académica conforme con el índice socioeconómico establecido en el artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005 de manera progresiva conforme las facetas de accesibilidad y adaptabilidad del derecho fundamental a la educación.

En tercer lugar, al diferenciar temporalmente entre quienes fueron matriculados en las diferentes carreras con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018, y los que se inscribieron con posterioridad a dicha fecha, la Universidad incumplió injustificadamente el mandato establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005. En efecto, no establece ningún criterio de diferenciación en la orden de cálculo del valor de las matrículas con base en el criterio de la situación socioeconómica de los estudiantes. Así, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional ordenó modificar el artículo 2 del Acuerdo 067 de 2017 a sus propios estatutos, es decir, al artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005. En ese sentido, contrario a lo alegado en su momento por la universidad accionada, y en el caso concreto por el nullicitante, la sentencia T-198 de 2017 efectivizó el principio de autonomía universitaria, pues su orden fue adecuar a sus estatutos internos la fórmula de cálculo de las matrículas.

Asimismo, la orden se fundamenta en el principio de autonomía universitaria por dos razones. La primera consiste en que, en su momento, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, como se sostuvo anteriormente, analizó el artículo 2º del Acuerdo 067 de 2017 a la luz del artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005. Allí se constató que sus estatutos no preveían una desigualdad fáctica para el cálculo de las matrículas estudiantiles; en otras palabras, por medio del Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- se dispuso que el valor de las matrículas de sus estudiantes fuese calculado conforme con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Por tal motivo, tal y como lo afirmó la sentencia T-198 de 2019, el principio de autonomía universitaria no conlleva a la posibilidad de que las universidades desconozcan sus propios estatutos[241].

A partir de lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a revisar si el ordinal tercero de la parte resolutive afecta la posición jurídica del Ministerio de Educación Nacional para determinar la legitimación por activa en el trámite de nulidad.

Se recuerda que el carácter actual consiste en la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia. Por ello la exigencia de actualidad se contrapone a circunstancias hipotéticas en las cuales la alteración de la posición jurídica no solo depende de la sentencia, sino de la comprobación de otros hechos o decisiones diferentes al fallo cuestionado. Por su parte, el carácter directo o inmediato se refiere al “vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada. En estos casos la vinculación es necesaria con el fin de permitir que el tercero participe en el proceso para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa, a efecto de solicitar a la autoridad judicial respectiva que profiera una decisión con un sentido diferente y, con ello, evitar o modificar el grado o modalidad de afectación al derecho fundamental o posición jurídica respectiva”[242].

En el caso concreto, la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-198 de 2019 afecta de manera actual y directa -e inmediata- al Ministerio de Educación Nacional.

Sobre la afectación actual, la Sala constata que existe una alteración a la situación jurídica preexistente del Ministerio de Educación Nacional. En efecto, la entidad solicitante aseveró que, si bien el fallo objeto de nulidad no emite un mandato dirigido a la Nación, la orden produce una afectación en las finanzas, pues exige que la Nación, a través de la Cartera Ministerial invierta mayores recursos en la Universidad Pública, lo cual, a la postre obliga al Ministerio a equilibrar el déficit fiscal en el que se ve inmersa la universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-.

En ese sentido, se evidencia que la posición sostenida por el Ministerio de Educación Nacional es una consecuencia directa del cumplimiento del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-198 de 2019. En efecto, en dicha providencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional ordenó a la UPTC modificar el artículo 2 del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005. Para ello, la sentencia le otorgó un plazo de seis (6) meses. Esta modificación implicó que, aun cuando no se supiera con exactitud los costos económicos, la orden pretendía que se nivelaran, conforme el principio de accesibilidad y adaptabilidad del derecho fundamental a la educación.

Sin embargo, tal y como lo demostró el Ministerio de Educación Nacional, a través de los estudios de impacto fiscal realizados por la UPTC, el cumplimiento de la orden conlleva que, por una parte, se reduzcan drásticamente los ingresos de la Universidad y, por otra parte, en garantía de la educación como derecho y servicio público, le impone al Ministerio de Educación Nacional realizar actividades concretas dirigidas a financiar la Universidad, derivadas del cumplimiento del fallo con la finalidad de seguir garantizando la prestación del servicio público educativo a través de destinación de recursos a dicha entidad educativa en concreto.

Además de lo anterior, también se verifica que existe una afectación directa o inmediata, pues existe un vínculo cierto entre la posición jurídica del Ministerio de Educación Nacional y lo decidido en la sentencia cuestionada. En efecto, si bien es cierto que el Ministerio de Educación Nacional es el ente rector de la política pública del sector de educación a nivel nacional, las acciones que dicha entidad debe realizar con respecto a la UPTC no corresponden a su función constitucional y legal. Por el contrario, responden a actuaciones concretas y determinables a partir del cumplimiento de la orden tercera del fallo objeto de nulidad, pues debe participar en erogaciones presupuestales no previstas para dicha universidad y que se derivan del estudio del impacto de la providencia objeto de nulidad en las finanzas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Como consecuencia de lo anterior, al no habersele notificado la sentencia T-198 de 2019, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra en término para presentar la solicitud de nulidad. Por tal motivo, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiará si la adopción de la sentencia objeto de tutela incurrió en una irregularidad que implique la nulidad de la sentencia T-198 de 2019.

3. Carga argumentativa

La Sala Plena considera que el escrito presentado por el Ministerio de Educación Nacional no presenta argumentos concretos para el estudio de la nulidad. Por el contrario, se encarga de reabrir el debate finalizado con la expedición de la sentencia T-198 de 2019, al estudiar el derecho a la igualdad como principio de condicional el entendimiento del principio de autonomía universitaria administrativa.

Sin embargo, procederá a verificar si existió alguna irregularidad que implica la nulidad de

la sentencia T-198 de 2019. Sin embargo, antes de analizar el desconocimiento del precedente sobre la aplicación irretroactiva de los reglamentos universitarios, la Sala deberá estudiar, de manera oficiosa, si hubo una violación a las reglas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. Para ello, la Sala estudiará si la sentencia T-198 de 2019 incurrió en una violación al debido proceso al desconocer las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

El num.5 del art.6 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela será improcedente cuando se dirija contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. A partir de dicha disposición, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir dichos actos, pues el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de dichos actos[243].

No obstante, la jurisprudencia ha explicado que, excepcionalmente, es posible acudir a la acción de tutela cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esa naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio irremediable. En estos casos, la orden del juez debe estar dirigida a ordenar la inaplicación del acto cuestionado únicamente en relación con la situación que dio origen a la demanda, “sin que ello signifique que se desconozca la competencia atribuida a los órganos judiciales para decidir definitivamente y con efectos erga omnes sobre su constitucionalidad o legalidad”[244].

En efecto, en un ejercicio de recopilación jurisprudencial, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-132 de 2018[245], estudió la constitucionalidad del numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991. Allí recordó, por una parte, la procedencia residual de la acción de tutela y, por la otra, la precisión realizada sobre la procedencia de la misma contra alguna acción u omisión de “cualquier autoridad pública” prevista en el inciso 1° del artículo 86 de la Constitución.

En primer lugar, manifestó que la estructura normativa del enunciado demandado goza de lógica[246]. En efecto, en la medida en que la acción de tutela está destinada a proteger

derechos subjetivos fundamentales, resulta improcedente su ejercicio contra actos de carácter general, impersonal y abstracto[247].

En segundo lugar, precisó que, sin embargo, la regla de improcedencia tiene excepciones, las cuales vinculadas todas con la supremacía de los derechos fundamentales y la necesidad de protegerlos de manera eficaz siempre que estén sometidos a amenaza o hayan sido vulnerados por las autoridades. Así, el juez de tutela, en cada caso particular, deberá medir las circunstancias para determinar cuándo resulta procedente el amparo bien sea a título transitorio o definitivo[248]. En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo que una lectura literal de la norma demandada conllevaría a la inconstitucionalidad de la norma, pues, aun cuando exista una vulneración de derechos fundamentales, el juez constitucional no podría tomar remedio alguno para su protección y, por tanto, tendría que permitir la “afrenta a los derechos fundamentales, contrariando así lo dispuesto en el artículo 86 superior”[249].

Por lo anterior, dicha sentencia propuso una lectura sistemática[250] para la interpretación de la norma demandada. En concreto, a partir de una lectura del artículo 86 Superior y el 8° del Decreto 2591 de 1991, se puede constatar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, “cuando estos amenacen o vulneren derechos individuales y exista una amenaza de consumación de un perjuicio irremediable”[251]. Así, de conformidad con lo expuesto, “la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente, y en segundo lugar admite que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional”[252].

En el caso concreto, la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que la sentencia T-198 de 2019 desconoció las reglas legales y jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, por las siguientes tres razones, a saber:

Se evidencia así que la Corte Constitucional moldeó el debate constitucional en torno al valor de la matrícula del estudiante y la posible vulneración de sus derechos fundamentales al acceso a la educación, al mínimo vital, al debido proceso administrativo y a la igualdad; y, conforme con las reglas interpretativas y el núcleo irreductible de estos derechos fundamentales, la Sala Novena de Revisión, en primer lugar, amparó los derechos fundamentales y, en segundo lugar, ordenó el cálculo del valor de la matrícula conforme el Acuerdo 067 de 2017 para el accionante.

Sin embargo, con respecto a la identificación del tratamiento inconstitucional realizado por la UPTC mediante la exclusión prevista en el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017, la Sala Novena de Revisión no estudió las reglas de procedencia de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, conforme la jurisprudencia constitucional.

En efecto, la procedencia únicamente se basó en el estudio de mecanismos idóneos y eficaces que le permitieran al accionante cuestionar el valor de la matrícula calculada por la Universidad accionada; es decir, la subsidiariedad se estudió con respecto los mecanismos existentes para controlar el recibo de matrícula expedido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -Sede de Tunja-. Así, no examinó los diferentes mecanismos que tenía el accionante para controlar la legalidad y constitucionalidad del Acuerdo 067 de 2017 y, por tanto, desconoció las reglas jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela contra este tipo de actos administrativos.

En segundo lugar, aun cuando, en el caso concreto del accionante, la Sala Novena verificó que el Acuerdo 067 de 2017 producía efectos inconstitucionales, la vulneración de los derechos fundamentales del tutelante se limitó al cálculo del valor de la matrícula a través del recibo de pago de la matrícula expedido por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En ese sentido, por una parte, el estudio de la vulneración de los derechos fundamentales se realizó a partir del valor de la matrícula académica y las condiciones socioeconómicas del accionante que le impedía acceder a la Universidad; y, por la otra, no existe una relación directa entre la vulneración de los derechos fundamentales del accionante y las disposiciones previstas en el Acuerdo 067 de 2017. Se debe afirmar, entonces, que la Sala Novena no debía pronunciarse sobre la constitucionalidad del Acuerdo, pues ello escapaba a la competencia en sede de tutela.

En tercer lugar, una de las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto es la verificación de la existencia de un perjuicio irremediable que puede sufrir el accionante con respecto a las disposiciones descritas en el acto general, impersonal y abstracto.

Al respecto, en la sentencia objeto de nulidad, la Sala Novena de Revisión estudió las condiciones socioeconómicas del Carlos Manuel Bayona Hernández para determinar que, a partir de estas, no puede cancelar el valor de la matrícula prescrita por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En ese sentido, la demostración fáctica realizada en la sentencia T-198 de 2019 corroboró la imposibilidad del pago del valor de la matrícula por el accionante impidiéndole así el acceso a la educación.

Sin embargo, dicha situación de vulnerabilidad no se confrontó con las disposiciones establecidas en el Acuerdo 067 de 2017. En efecto, no se evidenció la relación directa entre la existencia de un perjuicio irremediable que potencialmente deba soportar el accionante y las disposiciones previstas en el Acuerdo 067 de 2017. En ese orden de ideas, no se debe confundir entre la condición socioeconómica concreta del accionante y su imposibilidad para cancelar el valor de la matrícula con la existencia de un perjuicio irremediable que se deriva directamente de las disposiciones previstas en el Acuerdo 067 de 2017.

A manera de conclusión, la Sala Plena de la Corte considera que la sentencia T-198 de 2019 desconoció el precedente constitucional sobre la procedibilidad excepcional de la acción de tutela para cuestionar actos administrativos de carácter general, bajo específicos criterios que la providencia cuestionada no examinó. En esa medida, la orden tercera de la parte resolutive dirigida a ordenar la modificación del Acuerdo 067 de 2017 vulnera dicho precedente constitucional.

Por las anteriores razones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en protección a los derechos fundamentales al debido proceso de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, declarará la nulidad parcial, puntualmente, del ordinal tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-198 del catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019), proferida por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

IV. SÍNTESIS

Le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiar la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Educación Nacional contra la sentencia T-198 de 2019, mediante la cual, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional decidió una acción de tutela promovida por Carlos Manuel Bayona Hernández contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- y en la que amparó los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo del accionante como consecuencia de la decisión de la entidad demandada de negar la reliquidación de la matrícula académica con base en criterios socioeconómicos del estudiante.

De acuerdo con el escrito de nulidad, la sentencia T-198 de 2019 debe ser anulada por dos razones. La primera, por haberse presentado una supuesta violación al debido proceso al no vincular ni notificar del trámite de tutela y de la sentencia objeto de nulidad al Ministerio de Educación Nacional. La segunda, pues la sentencia T-198 de 2019 incurrió en un desconocimiento del precedente sobre la irretroactividad de la aplicación de los actos administrativos proferidos por las instituciones de educación superior.

Sobre el primer apartado, el Ministerio de Educación Nacional adujo que debió haber sido notificado, pues las consecuencias de las órdenes proferidas en la sentencia objeto de nulidad afectan a dicha cartera ministerial. Así, sostiene que, al afectar de manera grave las finanzas de la universidad accionada, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional realizar actividades con la finalidad de financiar la educación pública superior y superar el posible déficit económico causado por la orden de la Corte Constitucional de ajustar el reglamento relacionado con el cálculo de las matrículas de los estudiantes de pregrado. En ese sentido, al no haber sido notificado dicho Ministerio, existió una falta de integración del contradictorio y, por tanto, una violación al derecho fundamental del debido proceso en sede de tutela.

En segundo lugar, esgrimió que la sentencia T-198 de 2019 desconoció el precedente constitucional en torno a la irretroactividad de la aplicación de reglamentos educativos. Argumentó que, al igual que la Ley, los las normas internas de las universidades, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no pueden ser aplicados a situaciones y posiciones jurídicas consolidadas con anterioridad. A partir de dicha regla jurisprudencial, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo que la sentencia T-198 de 2019 aplicó de manera retroactiva el Acuerdo 067 de 2017 a situaciones que fueron consolidadas en el régimen de

cálculo de matrículas anterior.

En la resolución del caso concreto, la Sala Plena de la Corte Constitucional verifica, en primer lugar, si la solicitud de nulidad cumple con los requisitos de legitimación en la causa por activa y temporalidad. Si estas condiciones se cumplen, en segundo lugar, constata si el peticionario cumple con la exigencia de carga argumentativa en torno al desconocimiento del precedente.

Sobre la legitimación por activa, la Sala Plena de la Corte Constitucional recuerda que, en la solicitud de nulidad por parte de terceros, el interés debe ser actual y directo o inmediato. De lo contrario, los jueces constitucionales de instancia ni en sede de revisión incumplieron el deber de integración del contradictorio y, por lo mismo, se carecería de legitimidad por activa para formular incidente de nulidad contra la sentencia que proferida.

La Sala Plena de la Corte Constitucional constata que, respecto a los ordinales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia objeto de nulidad, éstas son producto de la protección de los derechos fundamentales del accionante. En efecto, el ordinal primero ordena, por un lado, revocar la sentencia de segunda instancia proferida en el trámite de tutela donde decide no proteger los derechos fundamentales del accionante. En su lugar, ordena amparar el derecho a la educación, a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo de Carlos Manuel Bayona Hernández. Como consecuencia de lo anterior, el ordinal segundo dispuso reliquidar la matrícula académica del accionante en los términos del artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005 y bajo el procedimiento establecido en el Acuerdo 067 de 2017, es decir, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del accionante.

Sin embargo, frente al ordinal tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-198 de 2019 - aquella que dispuso modificar el artículo 2° del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 85 del Acuerdo 065 de 2005- la Sala asevera que sí existe una relación actual y directa entre la orden dada y la posición jurídica concreta del Ministerio de Educación Nacional.

En efecto, en torno a la relación actual, considera que existe una alteración, pues la orden produce una afectación en las finanzas que obliga al Ministerio a recurrir a los recursos de la

Nación para financiar la Universidad Pública y equilibrar el presupuesto de la entidad. Por ello, las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional son una consecuencia directa del cumplimiento de dicha orden.

Además de lo anterior, también se verifica que existe una afectación directa o inmediata, pues, si bien es cierto que el Ministerio de Educación Nacional es el rector de la política pública del sector de educación a nivel nacional, las acciones a realizar con respecto a la UPTC responden a actuaciones concretas y determinables a partir del cumplimiento del fallo objeto de nulidad, pues debe participar en erogaciones presupuestales no previstas para dicha universidad y que se derivan del estudio del impacto de la providencia objeto de nulidad en las finanzas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia producto de la orden dada por la Sala Novena de Revisión. Por tal motivo, la Sala Plena considera que existe legitimación por activa por parte del Ministerio de Educación Nacional para presentar la solicitud de nulidad parcial, pero sólo en relación con el ordinal tercero de la sentencia T-198 de 2019.

Con base en lo anterior, la Sala Plena evidencia que el Ministerio de Educación Nacional está en la oportunidad procesal prevista para interponer la solicitud de nulidad parcial. Por tal motivo, verifica si existe alguna causal de nulidad en la sentencia T-198 de 2019.

En la verificación de la carga argumentativa, la Corte verificó que el estudio de la nulidad implica reabrir el debate cerrado en la sentencia T-198 de 2019. Sin embargo, la Sala Plena de la Corte, de manera oficiosa, constata que la sentencia T-198 de 2019 incurrió en un error que afecta la validez del ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia al desconocer las reglas de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

En efecto, el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela será improcedente cuando la misma se dirija contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. Esta regla ha sido estudiada por la Corte Constitucional, la cual, mediante la sentencia C-132 de 2018, sostuvo su procedencia excepcional cuando de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar una posible configuración de un perjuicio irremediable en los términos de

la jurisprudencia constitucional.

En el caso concreto, la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que la sentencia objeto de nulidad parcial desconoció las reglas atrás descritas, por tres razones.

En primer lugar, la sentencia T-198 de 2019 estudió la procedencia de la acción de tutela presentada por Carlos Bayona únicamente estudiando la idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios que tiene el accionante para controvertir el valor descrito en el recibo de la matrícula académica y no con respecto a los medios ordinarios que tenía para cuestionar la constitucionalidad o legalidad del Acuerdo 067 de 2017.

En segundo lugar, la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, al debido proceso administrativo y al mínimo vital no tienen una relación directa con la vigencia del Acuerdo 067 de 2017. Por el contrario, ésta, conforme lo establecido por la sentencia objeto de nulidad, proviene del valor calculado por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y no de la aplicación directa del Acuerdo 067 de 2017.

Finalmente, en tercer lugar, en la adopción de la sentencia T-198 de 2019, aun cuando se realizó un estudio sobre la condición socioeconómica del accionante, no se demostró un perjuicio irremediable, en los términos de la jurisprudencia constitucional, para estudiar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Por dichas razones, y en garantía del derecho fundamental al debido proceso que rigen el trámite de la acción de tutela, la Sala Plena de la Corte Constitucional declara la nulidad parcial de la sentencia T-198 del catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019), específicamente el ordinal tercero de dicha providencia.

V. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO. - declarar la NULIDAD PARCIAL de la sentencia T-198 del catorce (14) de mayo de

dos mil diecinueve (2019), específicamente del ordinal tercero de dicha providencia, conforme con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. – INFORMAR que contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con Salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con Salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Conformada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

[2] Folio 40 del Cuaderno de Revisión.

[4] Folios 1 y ss del cuaderno de primera instancia.

[5] Folio 2 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[6] Ídem.

[7] Tribunal Administrativo de Boyacá. Acción de cumplimiento. Rad. 150012333000201600249-00. Demandante: Helder Francisco Cipagauta. Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

[8] Página 2 de la sentencia de primera instancia del proceso de acción de cumplimiento expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 30 de junio de 2016. Dicha sentencia se encuentra en el CD que obra a folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[9] Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[10] Ídem.

[11] Ídem.

[12] Ídem.

[13] Ídem.

[14] La parte resolutoria de la sentencia expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo – Sección Quinta es la siguiente: “PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia dictada el 30 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así: ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia “UPTC” que, en un término no mayor a seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, dé cumplimiento al contenido del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 para lo cual deberá establecer los valores de cobro de matrícula de todos los programas académicos atendiendo, prioritariamente, las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral tercero del fallo recurrido, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

[15] Páginas 13 y 14 de la sentencia de segunda instancia del proceso de acción de cumplimiento expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta el 15 de septiembre de 2016. Dicha sentencia se encuentra en el CD del folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[16] Página 4 del auto que resuelve la aclaración de la sentencia expedido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta el 13 de septiembre de 2016.

Dicho auto se encuentra en el CD del folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[17] Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[18] Ídem.

[19] Acuerdo 067 de 2017 “Por el cual se establece la metodología para el Cálculo del Valor de la Matrícula en los programas académicos de pregrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.” Expedido el 7 de diciembre de 2017.

[20] Acuerdo 067 de 2017. Artículo 2.- “COMPONENTES. El valor de pago de la matrícula de los programas académicos de pregrado de los admitidos a partir del Primer Semestre Académico del año dos mil dieciocho (2018), será liquidado de acuerdo con el Índice Socio-Económico (ISE), que contiene tres componentes: variables de condición socioeconómica, excepciones y atenuantes, de acuerdo con lo ordenado por la Sala de Decisión N° 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá en audiencia de fecha 7 de diciembre de 2017.”

[21] Folio 1 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[22] Ídem.

[23] Folio 5 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[24] Folio 8 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[25] Folio 12 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[26] Ídem.

[27] Folio 13 y 14 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[28] Folio 16 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[29] Ídem.

[30] Folios 17 a 22 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[31] Folio 22 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[32] Ídem.

[33] Resolución 3188, por medio de la cual se adopta el reglamento del Comité de Matrículas.

[34] Folios 25 y 26 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[35] Folios 27 y 28 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[36] Folio 28 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[37] Folio 29 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[38] Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[39] Ídem.

[40] Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[41] Ídem.

[43] Folio 90 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[44] Folios 92 y 93 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[45] Folio 94 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[46] Folio 95 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[47] Ídem.

[48] Folio 96 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[49] Folios 97 a 101 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[50] Folio 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

[51] Folios 9 y 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

[52] Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[53] Ídem.

[54] Ídem.

[55] Ídem.

[56] Ídem.

[57] Ídem.

[58] Ídem.

[59] Ídem.

[60] Ídem.

[61] Ídem.

[62] Corte Constitucional. Sentencia T-551 de 2011.

[63] Corte Constitucional. Sentencia T-239 de 2018.

[64] Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2015.

[65] Corte Constitucional. Sentencia T-1010 de 2010. De acuerdo con la Corte, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la Ley. Así mismo, dentro de la autonomía universitaria debe existir la posibilidad de estipular con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria un régimen interno que normalmente adopta el nombre de reglamento y/o estatutos internos, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el campo disciplinario.

[66] Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2016.

[67] Corte Constitucional. Sentencia T-027 de 2018.

[68] Ídem.

[69] Ídem.

[70] Corte Constitucional. Sentencia T-027 de 2018 y ST-239 de 2018. En esta última, la Corte Constitucional sostuvo que bajo ninguna de las dimensiones de la autonomía universitaria -filosófica y administrativa- se admiten actuaciones que afectan injustificadamente los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria y que, al ser arbitrarias, no se ajustan a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, la autonomía universitaria no implica una potestad absoluta y su ejercicio encuentra límites en la imposibilidad de desconocer los derechos de sus trabajadores y estudiantes.

[71] Corte Constitucional. Sentencia T-237 de 1995 y T-184 de 1996. A partir de la interpretación de los derechos fundamentales y la jurisprudencia constitucional, se pueden evidenciar otros tipos de limitaciones a la autonomía universitaria: i) el debido proceso de actuaciones sancionatorias; ii) la prohibición de tratamientos discriminatorios al momento de realizar admisiones de sus estudiantes; iii) especial protección de la mujer embarazada que se traduce en reserva de cupo por maternidad, así como la protección de los principios de legalidad, irretroactividad y razonabilidad de los actos emanados por parte de las autoridades universitarias.

[72] Corte Constitucional. Sentencia T-933 de 2005.

[73] Corte Constitucional. Sentencia T-933 del 2005. “Cabe precisar, que el amparo concedido no conlleva el desconocimiento o sacrificio de los derechos económicos de la institución demandada ni tampoco se encamina a afectar su estabilidad financiera, toda vez que la orden de entrega del título de abogado no tiene el efecto de liberar al deudor incumplido del pago efectivo de la obligación. Acorde con los criterios jurisprudenciales a los que se ha hecho expresa referencia, en situaciones como la examinada en esta causa, la protección constitucional busca priorizar la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales del educando, bajo la consideración de que la obligación contraída con la institución universitaria puede ser garantizada mediante el ejercicio de las acciones judiciales que prevé el ordenamiento civil; es decir, por vías alternas que, en contraposición a las medidas administrativas de tipo coercitivo como la aplicada, no suelen afectar los derechos fundamentales del estudiante, en particular los de educación y sus conexos, en cuanto tales acciones persiguen el cobro jurídico de la obligación, sin incidir en la relación académica que surge entre educadores y educandos en virtud del contrato de educación”.

[74] Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 2014.

[75] Ídem.

[76] Ídem.

[77] Ídem.

[78] Ídem.

[79] Ídem.

[81] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1999/10 del 8 de diciembre de 1999.

[82] Ídem.

[83] Ídem.

[84] Ídem.

[85] Ídem. De acuerdo con la Observación, la disponibilidad consiste en que el Estado debe garantizar instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Ello implica, de acuerdo con la Observación, planta física de calidad, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, bibliotecas, salas de informática y tecnología de la información, entre otros.

[86]Ídem. De acuerdo con la Observación, las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte.

[87]Ídem. Según la Observación, la forma y el fondo de la educación, comprendidos por los programas de estudio y métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres. De acuerdo con la Observación, este punto está supeditado al artículo 13, párrafo 1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[88]Ídem. De acuerdo con la Observación, 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.

[89] Corte Constitucional. Sentencia T-122 de 2018.

[90] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1999/10 del 8 de diciembre de 1999.

[91] Ídem.

[92] Ídem.

[93] Ídem.

[94] Ídem.

[95] Ídem.

[96] Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 2018.

[97] Ídem.

[98] Ídem.

[99] Ídem.

[100] Corte Constitucional. Sentencia T-122 de 2018. Reiterada en la sentencia T-497 de 2018.

[101] Corte Constitucional. Sentencia C-654 del 2007 y SC-560 del 1997.

[102] Corte Constitucional. Sentencia C-654 del 2007 y ST-544 del 2006. De acuerdo con la Corte, al lado del derecho de la persona a un servicio educativo en condiciones de calidad, sujeto a la ley y vigilado por el Estado, coexiste la facultad de exigir de los estudiantes el sometimiento a las normas internas que regulan las relaciones académicas y administrativas de la institución, las cuales pueden llegar incluso a ser indispensables para garantizar el ingreso y permanencia en el sistema educativo”.

[103] Corte Constitucional. Sentencia T-037 de 2013 y T-544 de 2006.

[104] Corte Constitucional. Sentencia C-654 del 2007.

[105] Corte Constitucional. Sentencia T-019 de 1999.

[106] Ibíd.

[107] Ibíd.

[108] Ibíd.

[109] Ibíd.

[110] Corte Constitucional. Sentencia T-310 de 1999.

[111] Ibíd.

[112] Ibíd.

[114] Corte Constitucional. Sentencia T-933 de 2005

[115] Ibíd. La Corte Constitucional sostuvo que esta medida para defender sus intereses económicos resultaba gravosa y desproporcionada frente al derecho fundamental a la Educación del demandante. Igualmente, la Corte Constitucional destacó que la posición asumida por la jurisprudencia no tiene como propósito fomentar una especial de “cultura de no pago” en favor de los estudiantes o sus representantes y en contra de las instituciones educativas, pues para la Corte es claro que el sostenimiento de tales instituciones, en especial las de naturaleza particular o privada, depende en gran medida de los pagos de matrícula y demás emolumentos derivados del contrato educativo. En relación con esto último, no sobra recordar que es la propia Constitución Política la que autoriza expresamente a los particulares para fundar establecimientos educativos y para proceder al “cobro de derechos académicos”; atribuciones que a su vez encuentran un claro fundamento en los principios de solidaridad y autonomía universitaria, y en los derechos a la libre iniciativa privada y libertad de empresa, también amparados por el Estatuto Fundamental.

[116] Ibíd.

[117] Ibíd.

[118] Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 2014.

[119] Ibíd.

[120] Ibíd.

[121] Ibíd.

[122] Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 2017.

[123] Ibíd.

[124] Ibíd.

[125] Ibíd.

[126] Corte Constitucional. Sentencia T-039 de 2016.

[127] Ibid.

[128] Ibid.

[129] Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2016.

[130] Ibíd.

[131] Ibíd.

[132] Ibíd.

[133] Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2016.

[134] Ibid.

[135] Ibid.

[136] Ibid. En dicha ocasión, la Corte Constitucional declaró que si el principio de solidaridad es estructural al Estado Social de Derecho colombiano las universidades públicas deben considerar, en las relaciones que establecen con sus estudiantes, la posibilidad de contemplar un cambio de circunstancias que justifican la revisión de las condiciones económicas que se establecen para la prestación de sus servicios (...) Por consiguiente, la situación de debilidad manifiesta de una de las partes por causas económicas en un contrato de educación, no le es indiferente al Estado como contraparte contratante, sino que por el contrario, puede quedar comprendida por los supuestos de la denominada teoría de la imprevisión y, adicionalmente, resultar relevante desde la perspectiva del mandato de solidaridad.

[137] Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2013.

[138] Corte Constitucional. Sentencia T-564 de 2013.

[139] Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión N° 1. Demandante: Helder Francisco Cipagauta. Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Rad. 150012333000201600249-00. Sentencia del 30 de junio de 2016. MP. Fabio Iván Afanador García.

[140] Acuerdo 067 de 2017 “Por el cual se establece la metodología para el Cálculo del Valor de la Matrícula en los programas Académicos de pregrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”. Artículo 2.

[141] Ibídem. Artículo 3.

[142] Ibídem. Artículos 4 a 8.

[143] Ibídem. Artículos 9 a 11.

[144] Ibídem. Artículos 12 a 19.

[145] Acuerdo 067 de 2017. Consideraciones 1 a 4.

[146] Acuerdo 067 de 2017. Consideraciones 5 a 7.

[147] Acuerdo 067 de 2017. Consideraciones 8 a 15.

[148] Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012.

[149] Ibíd.

[150] Ibíd.

[151] Ibíd.

[152] Ibíd.

[153] Como ha explicado la jurisprudencia constitucional, “la razonabilidad es una garantía o una defensa de los derechos de las personas y los ciudadanos frente al poder público”, que tiene al menos tres acepciones: “a. La razonabilidad como un modo especial de razonar en el derecho Desde esta perspectiva, la razonabilidad tiene que ver con la motivación de las decisiones de las autoridades, como fundamento de su legitimidad; una motivación razonable debe incorporar, entre otros, los siguientes criterios: (i) el respeto por aspectos básicos del entendimiento humano, como los principios de identidad y no-contradicción; (ii) la coherencia, es decir, el ajuste de la decisión a principios básicos del ordenamiento jurídico; (iii) el deber de encontrar fundamento en normas -reglas y principios- del derecho vigente; (iv) la consideración de las consecuencias normativas de la decisión; y (v) la exigencia de que el operador jurídico considere que su decisión es universalizable (es decir, que esté dispuesto a aplicarla siempre que se den supuestos iguales). Todo lo anterior, (vi) con el fin de que la decisión sea aceptable dentro de un sistema jurídico determinado y, aspirar al acuerdo de un auditorio universal. // b. La razonabilidad como herramienta de protección del principio de igualdad. Desde el punto de vista del principio y derecho a la igualdad, la razonabilidad responde a la regla básica de justicia consistente en dar un trato igual a las situaciones iguales, y a la de fundar todo trato diferenciado en razones que expliquen, desde un punto de vista relevante, las distinciones que una decisión pública impone entre distintos ciudadanos. // En este marco, es importante recordar que, en la medida en que las personas se entienden jurídicamente iguales -en consideración, dignidad y derechos- la carga de explicar el trato diferenciado se encuentra en cabeza de la autoridad que lo impone. // c. La razonabilidad como interdicción de la arbitrariedad Desde este punto de vista, la razonabilidad se refiere a la existencia de un principio de razón suficiente (constitucionalmente válida) para la adopción de una decisión. Asimismo, recuerda que un Estado Constitucional de Derecho se caracteriza porque su estructura y las

funciones de las autoridades persiguen, siempre, la garantía de los derechos fundamentales y los demás principios constitucionales; y no en la arbitrariedad y el capricho.” Al respecto, Cfr. S.V. Diana Fajardo Rivera, Sentencia T-091 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

[154] Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión N° 1. Rad. 150012333000201600249-00. Sentencia del 30 de junio de 2016. CP. Fabio Iván Afanador García. En dicha sentencia, el Tribunal Administrativo sostuvo que “El Acuerdo N° 049 de 1994 y el Acuerdo N° 066 de 2005, son diferentes en su contenido y parámetros, de tal suerte que no se puede decir que el primero sea consecuencia del segundo, puesto que mientras el Acuerdo 066 establece una condición imperante o prevaleciente para el cobro de la matrícula como lo es la condición socioeconómica de la población estudiantil, el Acuerdo 049 prevé 2 métodos o sistemas de liquidación de los derechos de matrícula sin que atienda tal circunstancia de manera prioritaria. En otras palabras, no existió reproducción de normas entre los dos acuerdos, y se presenta la llamada incompatibilidad de normas, además de que el estatuto general de la UPTC es expedido con posterioridad al Acuerdo 049.”

[155] Ingreso mensual de \$280.000, folio 2 del cuaderno de primera instancia, escrito de tutela.

[156] Folios 1 y ss del cuaderno de primera instancia.

[157] Folio 2 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[158] Ídem.

[159] Tribunal Administrativo de Boyacá. Acción de cumplimiento. Rad. 150012333000201600249-00. Demandante: Helder Francisco Cipagauta. Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

[160] Página 2 de la sentencia de primera instancia del proceso de acción de cumplimiento expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 30 de junio de 2016. Dicha sentencia se encuentra en el CD que obra a folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[162] Ídem.

[163] Ídem.

[164] Ídem.

[165] Ídem.

[166] La parte resolutive de la sentencia expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo – Sección Quinta es la siguiente: “PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia dictada el 30 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así: ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia “UPTC” que, en un término no mayor a seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, dé cumplimiento al contenido del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 para lo cual deberá establecer los valores de cobro de matrícula de todos los programas académicos atendiendo, prioritariamente, las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral tercero del fallo recurrido, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

[167] Páginas 13 y 14 de la sentencia de segunda instancia del proceso de acción de cumplimiento expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta el 15 de septiembre de 2016. Dicha sentencia se encuentra en el CD del folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[168] Página 4 del auto que resuelve la aclaración de la sentencia expedido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta el 13 de septiembre de 2016. Dicho auto se encuentra en el CD del folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[169] Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[170] Ídem.

[171] Acuerdo 067 de 2017 “Por el cual se establece la metodología para el Cálculo del Valor de la Matrícula en los programas académicos de pregrado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.” Expedido el 7 de diciembre de 2017.

[172] Acuerdo 067 de 2017. Artículo 2.- “COMPONENTES. El valor de pago de la matrícula de los programas académicos de pregrado de los admitidos a partir del Primer Semestre Académico del año dos mil dieciocho (2018), será liquidado de acuerdo con el Índice Socio-Económico (ISE), que contiene tres componentes: variables de condición socioeconómica, excepciones y atenuantes, de acuerdo con lo ordenado por la Sala de Decisión N° 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá en audiencia de fecha 7 de diciembre de 2017.”

[173] Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[174] Ídem.

[175] Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[176] Ídem.

[177] Folios 84 y 85 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

[178] Folio 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

[179] Folios 9 y 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

[180] Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

[181] Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

[182] Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

[183] Como ha explicado la jurisprudencia constitucional, “la razonabilidad es una garantía o una defensa de los derechos de las personas y los ciudadanos frente al poder público”, que tiene al menos tres acepciones: “a. La razonabilidad como un modo especial de razonar en el derecho Desde esta perspectiva, la razonabilidad tiene que ver con la motivación de las decisiones de las autoridades, como fundamento de su legitimidad; una motivación razonable debe incorporar, entre otros, los siguientes criterios: (i) el respeto por aspectos

básicos del entendimiento humano, como los principios de identidad y no-contradicción; (ii) la coherencia, es decir, el ajuste de la decisión a principios básicos del ordenamiento jurídico; (iii) el deber de encontrar fundamento en normas -reglas y principios- del derecho vigente; (iv) la consideración de las consecuencias normativas de la decisión; y (v) la exigencia de que el operador jurídico considere que su decisión es universalizable (es decir, que esté dispuesto a aplicarla siempre que se den supuestos iguales). Todo lo anterior, (vi) con el fin de que la decisión sea aceptable dentro de un sistema jurídico determinado y, aspirar al acuerdo de un auditorio universal. // b. La razonabilidad como herramienta de protección del principio de igualdad. Desde el punto de vista del principio y derecho a la igualdad, la razonabilidad responde a la regla básica de justicia consistente en dar un trato igual a las situaciones iguales, y a la de fundar todo trato diferenciado en razones que expliquen, desde un punto de vista relevante, las distinciones que una decisión pública impone entre distintos ciudadanos. // En este marco, es importante recordar que, en la medida en que las personas se entienden jurídicamente iguales -en consideración, dignidad y derechos- la carga de explicar el trato diferenciado se encuentra en cabeza de la autoridad que lo impone. // c. La razonabilidad como interdicción de la arbitrariedad Desde este punto de vista, la razonabilidad se refiere a la existencia de un principio de razón suficiente (constitucionalmente válida) para la adopción de una decisión. Asimismo, recuerda que un Estado Constitucional de Derecho se caracteriza porque su estructura y las funciones de las autoridades persiguen, siempre, la garantía de los derechos fundamentales y los demás principios constitucionales; y no en la arbitrariedad y el capricho.” Al respecto, Cfr. S.V. Diana Fajardo Rivera, Sentencia T-091 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

[184] Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión N° 1. Rad. 150012333000201600249-00. Sentencia del 30 de junio de 2016. CP. Fabio Iván Afanador García. En dicha sentencia, el Tribunal Administrativo sostuvo que “El Acuerdo N° 049 de 1994 y el Acuerdo N° 066 de 2005, son diferentes en su contenido y parámetros, de tal suerte que no se puede decir que el primero sea consecuencia del segundo, puesto que mientras el Acuerdo 066 establece una condición imperante o prevaleciente para el cobro de la matrícula como lo es la condición socioeconómica de la población estudiantil, el Acuerdo 049 prevé 2 métodos o sistemas de liquidación de los derechos de matrícula sin que atienda tal circunstancia de manera prioritaria. En otras palabras, no existió reproducción de normas entre los dos acuerdos, y se presenta la llamada incompatibilidad de normas, además de que el estatuto general de la UPTC es expedido con posterioridad al

Acuerdo 049.”

[185] Folio 2 del cuaderno de nulidad.

[186] Folio 2 reverso del cuaderno de nulidad.

[187] Folio 3 del cuaderno de nulidad. Asimismo afirmó que “frente al particular, debe señalarse que la estructura de financiación de los gastos en las universidades públicas de carácter nacional prevé que la nación sufraga el 80% de los gastos totales, mientras que las instituciones financian con recursos propios el 20%, razón por la que cualquier decisión que implique una modificación de los parámetros para el cálculo del valor de las matrículas, aportes que constituyen una de las fuentes de ingreso de las IES, afecta sustancialmente el ingreso de recursos por este concepto, y por ende, toca inevitablemente, la estabilidad presupuestal de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; situación que toca directamente los intereses de la Nación y por lo tanto es competencia directa del Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de gestor en la asignación de recursos de funcionamiento de la misma, en consideración a que esta institución de educación superior, es de orden nacional tal y como lo prevé, el artículo 1° del mencionado Acuerdo 066 de 2005: (...)”.

[188] Folio 5 reverso y 6 del cuaderno de nulidad.

[189] Folio 6 reverso del cuaderno de nulidad.

[190] Folio 8 del cuaderno de revisión.

[192] Corte Constitucional. Auto 031A de 2002.

[193] Corte Constitucional. Auto 057 de 2006 y Auto 033 de 1995.

[194] Corte Constitucional. Auto 060 de 2006, Auto 063 de 2004, Auto 216 de 2017 y Auto 362 de 2017.

[195] Corte Constitucional. Auto 216 de 2007.

[196] Corte Constitucional. Auto A234 de 2009, entre otros.

[197] Corte Constitucional. Auto 283 de 2010, Auto 344 de 2010, Auto 049 de 2013, Auto 053A de 2013 y Auto 220 de 2015.

[198] Corte Constitucional. Auto 195 de 2017.

[199] Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

[200] Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

[201] Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

[202] Corte Constitucional. Auto 054 de 2006 y Auto A236 de 2012.

[203] Corte Constitucional. Auto 232 de 2001 y Auto A236 de 2012.

[204] Corte Constitucional. Autos 616 de 2018, A098 de 2011 y 228A de 2016, entre otros.

[205] Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

[206] Corte Constitucional. Auto A542 de 2018, Auto 188 de 2014 y Auto 051 de 2012.

[207] Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

[208] Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

[209] Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

[210] Corte Constitucional. Autos 616 de 2018 y A523 de 2016.

[211] Corte Constitucional. Auto 616 de 2018.

[212] Corte Constitucional. Autos 616 de 2018, A048 de 2013 y A132 de 2015, entre otros.

[213] Corte Constitucional. Autos 060 de 2006, A217 de 2006 y 170 de 2009 y 607 de 2019.

[214] Corte Constitucional. Auto A110 de 2012. En dicho Auto, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la nulidad de la Sentencia T-313 de 2010. Allí, la Sala de Revisión estudió una acción de tutela contra una providencia judicial que declaró desierto el recurso de apelación en un proceso ordinario al no cancelar las costas monetarias para el traslado del recurso con sus anexos. En sede de revisión, la Corte constató que, aun cuando no había un defecto fáctico, existía un defecto orgánico por dos razones. La primera, al tratarse de una entidad pública -INVIAS- debió conocer el asunto la jurisdicción contencioso administrativa. La segunda, al sobrepasar la cuantía de 900 SMMLV, el proceso no lo debió conocer el juzgado Promiscuo de Circuito, sino por el contrario, un Tribunal Administrativo. Por tal razón, amparó los Derechos fundamentales de INVIAS y declaró la nulidad de todo lo actuado en sede ordinaria. Contra dicha decisión, los terceros afectados promovieron incidente de nulidad por indebida notificación de los fallos de tutela de instancia y de la Sentencia T-313 de 2010. La Sala Plena de la Corte Constitucional constató que se realizaron todas las notificaciones en debida forma y, por tal razón denegó la solicitud de nulidad. Sin embargo, la Sala Plena de la Corte Constitucional sostuvo que del análisis efectuado se puede inferir que, si en gracia de discusión se admitiera la existencia de un error en la sentencia T-313 de 2010, de todas maneras, sería claro que éste no tendría repercusiones sustanciales sobre la decisión, pues evidentemente no modificaría el sentido del fallo, ni alteraría su contenido, ni confundiría al lector en relación con cuál fue la decisión que se adoptó.

[215] Corte Constitucional. Auto 031 de 2002, A110 de 2012 y 607 de 2019.

[216] Corte Constitucional. Auto 175 de 2009, A110 de 2012 y 607 de 2019.

[217] Corte Constitucional. Auto A110 de 2012.

[218] Corte Constitucional. Auto A114 de 2013, entre otras.

[219] Corte Constitucional. Auto A114 de 2013.

[220] Corte Constitucional. Auto A114 de 2013

[221] Corte Constitucional. Auto A114 de 2013.

[222] Corte Constitucional. Auto 050 de 2000.

[223] Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

[224] Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

[225] Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

[226] Corte Constitucional. Auto 015 de 2007.

[227] Corte Constitucional. Auto 015 de 2007

[228] Corte Constitucional. Auto 015 de 2007

[230] Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

[231] Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

[232] Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

[233] Corte Constitucional. Auto 070 de 2015.

[234] Corte Constitucional. Auto 070 de 2015.

[235] Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

[236] Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

[237] Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

[238] Corte Constitucional. Auto 082 de 2010.

[239] Corte Constitucional. Auto 082 de 2010

[240] Corte Constitucional. Auto 082 de 2010

[241] En la sentencia T-198 de 2019, la Corte Constitucional, al respecto, dispuso lo siguiente: “(...) la Universidad expidió el Acuerdo 066 de 2005, el cual expresamente establece la obligación de calcular el valor de las matrículas académicas de los programas de pregrado, primordialmente, con base en las condiciones socioeconómicas de los

estudiantes. En ese sentido, la universidad accionada, desconoció sus propios estatutos, lo cual no hace parte del principio de autonomía universitaria, como afirma la accionada, pues este mandato no conlleva a que las instituciones educativas vulneren o desconozcan sus propias normas o directrices internas.”

[242] Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

[243] Corte Constitucional. Sentencia SU-1052 de 2000.

[244] Corte Constitucional. Sentencia T-964 de 2004.

[245] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-097 fr 2014, T-494 de 2014, SU-355 de 2015, T-315 de 1998, T-1073 de 2017, T-766 de 2015, T-576 de 2014. Estas reglas fueron recopiladas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

[246] Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

[247] Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

[248] Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018

[249] Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.

[250] Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018. Al respecto, este alto Tribunal aseveró lo siguiente: “Considera la Sala que en el presente caso la solución no está dada en la posibilidad de proferir una sentencia modulativa o condicionada en los términos requeridos por el demandante; la Corte encuentra que el medio para precisar el contenido y el alcance del texto objeto de censura está dado en su interpretación sistemática, de esta manera se podrá demostrar su vínculo directo con el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, en virtud del cual quedó inscrito el principio de subsidiariedad que permite ejercer la acción de tutela aun cuando existan otros medios judiciales de defensa, siempre y cuando éstos no resulten idóneos ni eficaces para la debida y oportuna protección deprecada. Asumir la tesis del demandante, es decir, proferir una sentencia condicionada, llevaría a la Corte a un escenario en el que cada disposición que haya inaplicado al menos una vez en asuntos de tutela causaría por lo menos dos consecuencias: (i) generaría un problema técnico porque se convertirían las excepciones en reglas; y (ii) causaría un

problema práctico, porque implicaría un cúmulo indeterminado de normas y de situaciones que deberían seguir ese camino procesal.

6.5. La supuesta contradicción del texto acusado con el artículo 86 superior parte de una interpretación literal que de ser aceptada impediría toda reglamentación de la acción de tutela ajena a la literalidad, como sería, a título de ejemplo, “en todo momento y lugar” causaría controversia frente a los criterios de reparto; o respecto de la agencia oficiosa, pues dice “toda persona ...”, o “por quien actúe a su nombre...”, si se toma el texto literalmente no podría haber límites a la agencia oficiosa, con lo cual quedaría excluida la posibilidad de hacer interpretaciones razonables.

6.6. La interpretación conforme con la Constitución llevada a cabo en el presente caso a partir del método sistemático está vinculada con la denominada cláusula tácita que habilita al juez de constitucionalidad para formular excepciones ante lo constitucionalmente intolerable, esta cláusula surge de la aplicación de los diferentes métodos de interpretación y de la competencia asignada al Tribunal como guardián de la supremacía e integridad de la Carta (art. 241 C.Po.), se trata de estándares propios de un sistema jurídico interpretado desde la perspectiva propia de la Constitución.

6.7. Para el caso de los actos administrativos de carácter general o abstracto, como lo ha explicado la Corte, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo subsidiario siempre y cuando se demuestre la amenaza o vulneración a un derecho fundamental, en cuanto, a pesar del contenido impersonal de la actuación, resulte posible determinar quién es el titular del derecho conculcado.”

[251] Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.

[252] Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.