

Sentencia T-198/19



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 9° 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 Once¹ 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.

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

² Folio 40 del Cuaderno de Revisión.

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 económicos³ 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 independiente⁵. El segundo, a través de la fijación de la matrícula mediante valores de salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV- de acuerdo con la carrera⁶.

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 cumplimiento⁷ pues, el Acuerdo 049 de 1994 no cumple con los mandatos del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 -cálculo de la

³ Ingreso mensual de \$280.000, folio 2 del cuaderno de primera instancia, escrito de tutela.

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.

matrícula a partir de las condiciones socioeconómicas del estudiante- y, por tanto, la norma del 2005 no había sido cumplida⁸.

1.5. Mediante sentencia del 30 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá⁹ 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 2005¹⁰; **b)** el Acuerdo 049 de 1994 no responde primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes¹¹; 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 expedición¹².

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 2016¹³, quien modificó el ordinal segundo, revocó el ordinal tercero y confirmó lo demás de la sentencia de primera instancia¹⁴. 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 2005¹⁵.

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

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.

Acuerdo 066 de 2005 debe ser aplicada indistintamente a los estudiantes antiguos y a los nuevos, o únicamente a estos últimos¹⁶. 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 fallo¹⁷ 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 normativo¹⁸.

1.8. Por lo anterior, la UPTC expidió el Acuerdo 067 de 2017¹⁹, 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

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.

correspondiente al semestre 2018-2 en cumplimiento del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005²².

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 personal²³.

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 accionante²⁴.

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 tutela²⁵. 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 correspondientes²⁷, 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 2017²⁸; además, no existía alguna violación a los derechos fundamentales del accionante por

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.

cuanto la universidad está actuando bajo los parámetros de la autonomía universitaria²⁹.

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 2005³⁰.

Asimismo, la UPTC dispone de políticas de ayuda a las personas que pertenecen a los sectores económicos menos favorecidos³¹. 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 institucional³². Además, después de citar el Acuerdo 067 de 2017 y la Resolución 3188 de 2018³³, señaló que, para el presente caso, “*le corresponde al Comité de Matrículas*”, entre otras funciones, examinar las peticiones para modificar los valores de la matrícula³⁴.

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 cobija 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

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.

Por las anteriores razones, la Universidad solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela³⁷.

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 2017³⁹, 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 2005⁴⁰, pues el valor de la matrícula no refleja la condición socioeconómica del peticionario⁴¹.

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 2017⁴².

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

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.

⁴² Folios 84 y 85 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

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 2017⁴³; **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 cumplimiento⁴⁴; **c)** la universidad no ha vulnerado derechos fundamentales, pues ha actuado bajo los márgenes del principio de autonomía universitaria⁴⁵; **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 estos⁴⁶; y **e)** a partir del principio de irretroactividad, no es posible aplicar dicho estatuto a este grupo estudiantil⁴⁷.

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 irremediable⁴⁸; y, a su vez, **ii)** no agotó los mecanismos ordinarios y contenciosos administrativos procedentes para discutir sobre la legalidad del Acuerdo 067 de 2017⁴⁹.

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 2018⁵⁰.

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

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.

autonomía de la institución universitaria, por dicha razón, revocó la decisión de tutela de primera instancia⁵¹.

5. Pruebas que obran como elementos de juicio

Dentro del proceso de tutela se mencionan las siguientes pruebas aportadas en medio magnético⁵²:

- 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 de la sentencia de segunda instancia expedida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del proceso de acción de cumplimiento instaurado por Francisco Cipagauta contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.⁵⁸
- 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

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.

- 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 10a 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 la

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ídem.

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 Estado⁶².

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 aprendizaje⁶³. La segunda, una autonomía universitaria de tipo administrativa. En esta se encuentran⁶⁴ 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

⁶² Corte Constitucional. Sentencia T-551 de 2011.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-239 de 2018.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2015.

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 ley⁶⁵. 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 universidad⁶⁶.

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 Estado⁶⁷; ii) el contenido normativo de la educación diseñado por el Legislador⁶⁸; iii) la configuración de la educación como un servicio público de acuerdo con los parámetros de la Constitución y la Ley⁶⁹; iv) el respeto por los derechos fundamentales⁷⁰; y v) el concepto de orden público, el interés general y el bien común, entre otros⁷¹.

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

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.

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.

En sede de revisión, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales al considerar que en una colisión entre los derechos económicos de una institución educativa y el núcleo esencial de los derechos fundamentales del educando, el juez constitucional debe brindar protección a estos últimos con el fin de impedir su violación o afectación indefinida. Sin embargo, ello no implica un desconocimiento de los derechos de la universidad, pues, esta cuenta con mecanismos ordinarios para asegurar el pago de la deuda⁷³.

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

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.

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 educativo⁷⁶; **ii)** que dichas circunstancias encuentren fundamento en una justa causa⁷⁷; y **iii)** que el deudor haya adelantado gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago⁷⁸. 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 protección⁷⁹. 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 constitucional⁸⁰ 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

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Véase entre otras: Corte Constitucional. Sentencia T-497 de 2018 y T-122 de 2018.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la Observación General N°13, 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 cumplimiento⁸¹.

La primera -obligación de respeto-, consiste en que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación⁸². La segunda -obligación de protección-, impone a los Estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros⁸³. 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 asistencia⁸⁴.

Asimismo, la Observación General N°13 estableció los contenidos esenciales del derecho fundamental a la educación, los cuales son: disponibilidad⁸⁵, accesibilidad⁸⁶, aceptabilidad⁸⁷ y adaptabilidad⁸⁸. Estas facetas y sus expresiones constituyen el núcleo irreductible del derecho a la educación⁸⁹.

En particular, el componente de *accesibilidad*, de acuerdo con la Observación General N° 13, se compone de tres mandatos para su garantía: a) no discriminación⁹⁰; b) accesibilidad material⁹¹; y c) accesibilidad económica⁹².

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.

⁸⁶Ídem. 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.

⁸⁷Ídem. 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.

⁸⁸Ídem. 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.

- El mandato de *no discriminación* consiste, de acuerdo con la Observación General N°13, en que la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho⁹³.

- 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 moderna⁹⁴.

- 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 gradual⁹⁵.

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 variados⁹⁷.

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 aprendizaje⁹⁹.

En suma, a partir de dicho estándar internacional, la jurisprudencia constitucional ha establecido los contenidos esenciales que deben ser

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-207 de 2018.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ Ídem.

garantizados, protegidos y cumplidos por el Estado colombiano como núcleo esencial del derecho fundamental a la educación¹⁰⁰.

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 educación¹⁰¹. 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 estudiante¹⁰² y, a su vez, implica un derecho de las instituciones educativas a exigir el pago por los servicios que prestan¹⁰³. 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 académica¹⁰⁶. 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

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.*

fueron permitidos por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas¹⁰⁷.

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 desproporcionada¹⁰⁸. 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 lugar¹⁰⁹.

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 extemporánea¹¹¹.

En revisión, la Sala Séptima reiteró la regla de prevalencia del derecho a la educación frente al derecho de la institución educativa a obtener el pago derivado de la prestación del servicio¹¹². En dicha sentencia, consideró que el mecanismo idóneo para el cobro de la deuda adquirida a favor de la universidad es un proceso judicial, ajeno y diferente a las sanciones académicas que la universidad impone. Por tal motivo, amparó el derecho fundamental del accionante a la educación y ordenó legalizar la matrícula¹¹³.

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

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-310 de 1999.

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-933 de 2005

al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones¹¹⁵.

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 educación¹¹⁶. 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 abogado¹¹⁷.

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 concretar¹²⁰. 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

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.*

acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante¹²¹.

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 matrícula¹²³.

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 educación¹²⁴. 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 actual¹²⁵.

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 deber¹²⁶. 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

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 2017.

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-039 de 2016.

mínimas para su garantía¹²⁷. 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 programa¹²⁹.

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 diferencias¹³⁰.

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 progresividad¹³¹. Por tal motivo, declaró la inexecutable de la expresión “*nacimiento*” contenida en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1678 de 2013¹³².

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

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2016.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2016.

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 deserción¹³⁴. Así, a partir de la teoría de la imprevisibilidad y la interpretación del contrato a través del principio de solidaridad social¹³⁵, 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 estudiantes¹³⁶.

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

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.

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 derechos¹³⁷.

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 individuos¹³⁸.

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.

¹³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2013.

¹³⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-564 de 2013.

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 cumplimiento¹³⁹, 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

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.

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 matrícula¹⁴⁰, 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 matrícula¹⁴¹. Desde el artículo cuarto hasta el octavo se establece el procedimiento para liquidar el valor de la matrícula¹⁴². Los artículos noveno, décimo y decimoprimeros establecen la creación del Comité de Matrículas, su composición, funcionamiento y sus funciones¹⁴³. 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 derogatorias¹⁴⁴.

Por su parte, las consideraciones del Acuerdo 067 de 2017 hacen referencia *i*) al principio de autonomía universitaria como fundamento del Acuerdo¹⁴⁵; *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 Quinta¹⁴⁶; y *iii*) al procedimiento que se llevó a cabo para el cumplimiento de las providencias judiciales producto de la acción de cumplimiento¹⁴⁷.

Del análisis del *ámbito de aplicación de la norma*, se puede evidenciar dos sujetos de comparación. Por un lado, los estudiantes inscritos con

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 *Ibidem*. Artículo 3.

¹⁴² *Ibidem*. Artículos 4 a 8.

¹⁴³ *Ibidem*. Artículos 9 a 11.

¹⁴⁴ *Ibidem*. 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.

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 constitucional¹⁴⁸ 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 idénticas¹⁴⁹; **b)** un mandato de trato estrictamente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común¹⁵⁰; **c)** un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias¹⁵¹; 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 similitudes¹⁵².

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

¹⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² *Ibíd.*

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

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

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.

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.

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.

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.**”

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*.

Esta diferenciación injustificada 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 de las ayudas asistenciales de bienestar universitario, tales como alimentación y recreación, que resultan indispensables para su desarrollo personal.

En criterio de la Sala, la Universidad accionada no debió crear (artículo 2° 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, recalculé 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, recalculé 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**

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.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado