

Auto 105/20

Referencia: Expediente T-7.083.214

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

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

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

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

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. Antecedentes del proceso que originó la expedición de la Sentencia T-198 de 2019

1.1. Carlos Manuel Bayona Hernández, estudiante de Ingeniería Civil de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- desde el año 2016, es una persona de escasos recursos económicos¹ que debido a su condición de estudiante puede acceder a beneficios de salud, alimentación y recreación, los cuales son fundamentales para su desarrollo personal y profesional.²

1.2. Adujo que, al ingresar a la Universidad en dicho año, la institución educativa calculó el valor de su matrícula con base en el Acuerdo 049 de

¹ Ingreso mensual de \$280.000, folio 2 del cuaderno de primera instancia, escrito de tutela.

² Folios 1 y ss del cuaderno de primera instancia.

1994 -vigente para la época-. Esta norma establece dos modelos para determinar la mencionada suma de dinero. El primero, a través de la declaración de renta de los representantes legales del estudiante o de este si es independiente³. El segundo, a través de la fijación de la matrícula mediante valores de salarios mínimos mensuales legales vigentes - SMMLV- teniendo en cuenta la carrera⁴.

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

1.4. Para el cumplimiento del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005, se instauró acción de cumplimiento⁵ pues, el Acuerdo 049 de 1994 no cumple con los mandatos del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 -cálculo de la matrícula a partir de las condiciones socioeconómicas del estudiante- y, por tanto, la norma del 2005 no había sido cumplida⁶.

1.5. Mediante sentencia del 30 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá⁷ 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 2005⁸; **b)** el Acuerdo 049 de 1994 no responde primordialmente a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes⁹; 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 expedición¹⁰.

³ Folio 2 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

⁴ Ídem.

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá. Acción de cumplimiento. Rad. 150012333000201600249-00. Demandante: Helder Francisco Cipagauta. Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

⁶ 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.

⁷ Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

1.6. Dicha providencia fue impugnada por la accionada, la cual fue resuelta por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 15 de septiembre de 2016¹¹, quien modificó el ordinal segundo, revocó el ordinal tercero y confirmó lo demás de la providencia de primera instancia¹². Por tal motivo, ordenó a la UPTC que en un término no mayor a seis meses cumpliera con lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005¹³.

1.7. La decisión fue objeto de solicitud de aclaración por parte de la UPTC, con el fin de precisar si la reglamentación del artículo 83 del Acuerdo 066 de 2005 debe ser aplicada indistintamente a los estudiantes antiguos y a los nuevos, o únicamente a estos últimos¹⁴. 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 fallo¹⁵ y; **ii)** el estudio se limitó a establecer si la norma contenía un mandato claro, expreso y exigible en cabeza del accionado y no a interpretar o establecer el alcance de su contenido normativo¹⁶.

1.8. Por lo anterior, la UPTC expidió el Acuerdo 067 de 2017¹⁷, 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

¹¹ Ídem.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Folio 10 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ 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.

de las carreras de pregrado conforme a su situación socioeconómica, de acuerdo con el artículo 2 de dicho Acuerdo.¹⁸

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

2. Decisiones de los jueces de tutela

a. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 31 de julio de 2018, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja amparó los derechos fundamentales del accionante. Aun cuando consideró que la UPTC no vulneró el derecho al debido proceso por cuanto la aplicación de la liquidación de la matrícula del accionante se realizó a través de la *ultractividad* de las normas que regían la materia con anterioridad a la expedición del Acuerdo 067 de 2017 (Acuerdo 049 de 1994)¹⁹. 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 2017²⁰, para la liquidación de matrículas académicas con base en la situación socioeconómica de los estudiantes.

En ese sentido, constató que el accionante es una persona en situación de vulnerabilidad económica y, por tanto, los argumentos de la UPTC con respecto a la autonomía universitaria y la irretroactividad de los actos administrativos desconocen los derechos fundamentales del accionante y, además, el contenido normativo del artículo 83 del Acuerdo 066 del 2005²¹, pues el valor de la matrícula no refleja la condición socioeconómica del peticionario²².

¹⁸ 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.”

¹⁹ Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

²⁰ Ídem.

²¹ Folio 84 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

²² Ídem.

Como consecuencia de lo anterior, el juez ordenó la inaplicación del Acuerdo 049 de 1994 por ser inconstitucional y, por tanto, que debía aplicarse, para el caso concreto, el Acuerdo 067 de 2017²³.

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

b. Sentencia de segunda instancia

El 11 de septiembre del 2018, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Civil-Familia- revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Tunja el 31 de julio de 2018²⁴.

Consideró que el accionante no alegó la ilegalidad del Acuerdo 067 de 2017. En ese sentido, no le corresponde al juez constitucional, en principio, evaluar su validez. Asimismo, aseveró que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la aplicación del *test de ponderación o juicio de razonabilidad* entre el Acuerdo 067 de 2017, el derecho a la educación, la igualdad, la estabilidad financiera y la autonomía de la institución universitaria, por dicha razón, revocó la decisión de tutela de primera instancia²⁵.

3. La sentencia T-198 de 2019

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la educación, al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital de Carlos Manuel Bayona Hernández²⁶.

Frente a la vulneración a los derechos fundamentales a la educación -en su faceta de accesibilidad y adaptabilidad- y a la igualdad, la Corte consideró que, en primer lugar, del ámbito de aplicación normativa del Acuerdo 067 de 2017 se evidencian dos sujetos de comparación²⁷. El primero, los estudiantes inscritos con anterioridad al primer semestre lectivo del año 2018; el segundo, aquellos estudiantes que se inscribieron a las carreras universitarias ofrecidas por la universidad accionada desde el primer semestre del año 2018²⁸.

²³ Folios 84 y 85 del cuaderno de primera instancia del trámite de tutela.

²⁴ Folio 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

²⁵ Folios 9 y 10 del cuaderno de segunda instancia del trámite de tutela.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2019.

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 Corte precisó que el tiempo *constituye una medida efectiva para crear tratos diferenciados entre los miembros de la comunidad académica*.

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

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

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

De esta manera, el tratamiento establecido en el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017 en torno a la diferenciación de la temporalidad carecía de *razonabilidad*²⁹, básicamente porque la Universidad Pedagógica

²⁹ 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

y Tecnológica de Colombia no asumió carga argumentativa alguna que soportara la necesidad de distinguir, en su aplicación, entre los estudiantes matriculados en primer semestre en el primer periodo del año 2018 y aquellos que, como el actor, fueron inscritos con anterioridad a esta fecha.

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

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

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

la presente reglamentación y dependerá del programa académico que aplique.”

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre la violación al debido proceso administrativo, la Sala concluyó que la misma se había presentado en atención a que, extender en el tiempo los efectos del la Acuerdo 049 de 1994 resultaba improcedente en el presente caso, pues, como se sostuvo en el procedimiento de la acción de cumplimiento, *el Acuerdo 049 de 1994 no establecía el criterio de liquidación del valor de la matrícula conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes;*³⁰ en otras palabras, *no le era aplicable*

³⁰ 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

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

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

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

Finalmente, sobre la vulneración al principio de autonomía universitaria, la Sala estimó que el mismo no se veía afectado al igual que el principio de 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, 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,

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.”

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

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

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

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

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

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase”.

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

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

4.1. Requisitos formales de la solicitud de nulidad

El Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar, aseveró que la solicitud de nulidad fue instaurada *dentro del término correspondiente*. En efecto, afirmó que la solicitud de nulidad debe interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia a las partes y a los terceros interesados. Sin embargo, en el caso concreto, la sentencia T-198 de 2019 no fue notificada al Ministerio de Educación Nacional y, por tanto, *“aún no ha comenzado a correr [el término] para la Nación-Ministerio de Educación Nacional”*³¹.

En segundo lugar, aseveró que en la adopción de la sentencia T-198 de 2019 existió una irregularidad procesal por ausencia de notificación al Ministerio de Educación Nacional. La misma no sólo se cometió en sede de revisión, sino que también tuvo lugar en las instancias correspondientes, pues, sin importar el resultado de la decisión adoptada, nunca se vinculó la Ministerio de Educación Nacional en el trámite de tutela³².

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

³¹ Folio 2 del cuaderno de nulidad.

³² Folio 2 reverso del cuaderno de nulidad.

Tunja (...) esta cartera ministerial se ve directamente afectada por el fallo en cuestión”³³.

4.2. *Requisitos materiales de la solicitud de nulidad*

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

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

De tal forma, el Acuerdo 067 de 2017 es un acto administrativo constitutivo, *“pues modificó las situaciones jurídicas preexistentes con la implementación de un régimen diferenciado para el cálculo de la matrícula de los estudiantes de pregrado de la referenciada Universidad (...)”* En esta medida, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, *“es claro que la UPTC no podría supeditar la vigencia del Acuerdo 067 de 2017 para un periodo anterior al de la expedición y publicación de éste, máxime cuando efectivamente se consolidaron con anterioridad una serie de situaciones que ocasionarían perjuicios a unos y beneficios a otros como por ejemplo el incremento en el valor de la matrícula”*³⁴.

Aseguró que la irretroactividad de los reglamentos educativos ha sido objeto de reiterada jurisprudencia (sentencias T-1288 de 2000, T-810 de 2010 y T-098 de 1999, T-674 de 2000, T-870 de 2000, y T-886 de 2009). En ella, la Corte, de acuerdo con el escrito de nulidad -y de manera concreta en reglamentos educativos de las instituciones universitarias-, estableció que *“las instituciones universitarias no pueden dictar reglamentos con efectos retroactivos o aplicar normas contenidas en*

³³ Folio 3 del cuaderno de nulidad. Asimismo afirmó que “frente al particular, debe señalarse que la estructura de financiación de los gastos en las universidades públicas de carácter nacional prevé que la nación sufraga el 80% de los gastos totales, mientras que las instituciones financian con recursos propios el 20%, razón por la que cualquier decisión que implique una modificación de los parámetros para el cálculo del valor de las matrículas, aportes que constituyen una de las fuentes de ingreso de las IES, afecta sustancialmente el ingreso de recursos por este concepto, y por ende, toca inevitablemente, la estabilidad presupuestal de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; situación que toca directamente los intereses de la Nación y por lo tanto es competencia directa del Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de gestor en la asignación de recursos de funcionamiento de la misma, en consideración a que esta institución de educación superior, es de orden nacional tal y como lo prevé, el artículo 1° del mencionado Acuerdo 066 de 2005: (...)”.

³⁴ Folio 5 reverso y 6 del cuaderno de nulidad.

*nuevos reglamentos a situaciones que han quedado definidas o consolidadas bajo un régimen normativo anterior. Si de hecho lo hacen, violan los arts.58 y 83 de la Constitución que consagran el respeto por los derechos adquiridos, el principio de la buena fe, y la confianza legítima o debida, íntimamente vinculada a éste (...)*³⁵.

Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional afirmó que la sentencia T-198 de 2019 incurrió en una causal de nulidad por violación al debido proceso, pues profirió órdenes a entidades públicas que no fueron vinculados al proceso y, por tanto, no tuvieron oportunidad procesal para intervenir en su defensa. En efecto, según el escrito de nulidad, *“si bien el contenido de la orden del fallo de revisión no emite un mandato dirigido a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, esa orden produce tal afectación a las finanzas de la universidad ésta se ve en la obligación de recurrir a los recursos de la Nación para equilibrar el déficit fiscal producto de la aplicación retroactiva del acuerdo 067 de 2017, por medio del cual se ordena recalcular el valor de la matrícula con base en la situación socioeconómica del estudiante.”*³⁶(...) *“Lo anterior en consideración al deber que le asiste al Estado de garantizar el acceso a la de (sic) la (sic) Educación Superior y la necesidad de los aportes de la Nación para la materialización de este derecho”*³⁷.

5. Trámite de la Solicitud de Nulidad

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

5.1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC-

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

³⁵ Folio 6 reverso del cuaderno de nulidad.

³⁶ Folio 8 del cuaderno de revisión.

³⁷ Folio 8 del cuaderno de revisión.

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

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

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

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

5.2. Carlos Manuel Bayona Hernández

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

a. Extemporaneidad de la solicitud de nulidad

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

b. El vicio ocurrió dentro del trámite de tutela

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. CONSIDERACIONES

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

Para ello, la Sala estudiará **(i)** la procedencia de la solicitud de nulidad contra las sentencias proferidas por la Corte Constitucional; **(ii)** los presupuestos para la procedencia de la solicitud de nulidad de las

sentencias proferidas por la Corte Constitucional; *(iii)* estudiará la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la declaratoria de nulidad de oficio; y, finalmente, *(iv)* procederá a resolver el caso concreto.

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

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

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

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

- (i)* El principio de seguridad jurídica y el carácter de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, los cuales exigen la protección y defensa de la cosa juzgada constitucional contenida en las sentencias proferidas por esta Corporación;³⁸
- (ii)* La solicitud de nulidad de una sentencia de tutela no es un recurso contra ella, por prohibición expresa de la ley; es una petición que genera un trámite especial y particular porque no se rige por las reglas de procedimiento ordinario, ni contencioso administrativo, sino que es una figura propia del procedimiento constitucional que busca subsanar irregularidades contenidas en la sentencia proferida por una sala de revisión de la Corte Constitucional y no reabrir el debate resuelto en la providencia;³⁹

³⁸ Corte Constitucional. Auto 031A de 2002.

³⁹ Corte Constitucional. Auto 057 de 2006 y Auto 033 de 1995.

- (iii) La nulidad resulta excepcional y procedente únicamente, cuando en la sentencia atacada se presentan irregularidades de tal magnitud que desconocen el derecho fundamental al debido proceso⁴⁰; y,
- (iv) La Corte sólo puede examinar la solicitud de nulidad cuando se da cumplimiento a una exigente carga argumentativa en el sentido de explicar clara y expresamente los preceptos constitucionales transgredidos y su incidencia en la decisión tomada⁴¹.

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

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

2.1. Presupuestos formales de procedencia de la solicitud de nulidad

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

a. **Legitimación:** La petición de nulidad debe ser promovida por quienes hayan sido parte en el trámite de la acción de tutela, o por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas en sede de revisión⁴². La jurisprudencia constitucional ha dividido la participación en el proceso en *partes y terceros*.

Los primeros son los legitimados en la causa para instaurar la solicitud de nulidad. Por ello, es indispensable que hayan sido vinculados durante el trámite de tutela o de revisión⁴³. Por su parte, los *terceros*, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deben demostrar *la certeza de la afectación de sus intereses jurídicos* para que sea procedente la solicitud de nulidad⁴⁴.

Sobre la interposición de la solicitud de nulidad por parte de terceros, la jurisprudencia⁴⁵ ha sostenido que el interés debe ser *actual y directo o inmediato*. En ese sentido, “*de lo contrario, no concurre el deber de*

⁴⁰ Corte Constitucional. Auto 060 de 2006, Auto 063 de 2004, Auto 216 de 2017 y Auto 362 de 2017.

⁴¹ Corte Constitucional. Auto 216 de 2007.

⁴² Corte Constitucional. Auto A234 de 2009, entre otros.

⁴³ Corte Constitucional. Auto 283 de 2010, Auto 344 de 2010, Auto 049 de 2013, Auto 053A de 2013 y Auto 220 de 2015.

⁴⁴ Corte Constitucional. Auto 195 de 2017.

⁴⁵ Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

*integración del contradictorio y, por lo mismo, se carecería de legitimidad por activa para formular incidente de nulidad contra la sentencia que profiere la sala de revisión.*⁴⁶

El carácter *actual* consiste en la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia. Por ello la afectación actual se contrapone a afectaciones hipotéticas en las cuales la no solo depende de la sentencia, sino de la comprobación de otros hechos o decisiones diferentes al fallo cuestionado.

Por su parte, el carácter *directo o inmediato* se refiere al “vínculo cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada. En estos casos la vinculación es necesaria con el fin de permitir que el tercero participe en el proceso para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa, a efecto de solicitar a la autoridad judicial respectiva que profiera una decisión con un sentido diferente y, con ello, evitar o modificar el grado o modalidad de afectación al derecho fundamental o posición jurídica respectiva”⁴⁷.

b. Oportunidad: de la interpretación del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 se evidencia dos reglas sobre la *oportunidad para interponer la solicitud de nulidad*. Si la supuesta vulneración al debido proceso ocurrió con anterioridad a la expedición del fallo, la nulidad debe ser promovida con anterioridad a la expedición de la sentencia⁴⁸. Por el contrario, si la vulneración al debido proceso se constató en la adopción de la providencia, el trámite de nulidad deberá ser propuesto a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al día en que se notificó la sentencia en cuestión⁴⁹.

c. Carga argumentativa: Según la Corte, quien alega la nulidad de una sentencia de revisión debe argumentar de forma *clara y precisa* las garantías constitucionales transgredidas y su incidencia en la decisión proferida. Ello con la finalidad de demostrar que la providencia atacada contiene irregularidades que vulneran el derecho al debido proceso, más allá de exponer razones o interpretaciones diferentes a las de la Sala mediante las cuales se manifieste el inconformismo del solicitante con la decisión tomada⁵⁰.

⁴⁶ Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

⁴⁷ Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

⁴⁸ Corte Constitucional. Auto 054 de 2006 y Auto A236 de 2012.

⁴⁹ Corte Constitucional. Auto 232 de 2001 y Auto A236 de 2012.

⁵⁰ Corte Constitucional. Autos 616 de 2018, A098 de 2011 y 228A de 2016, entre otros.

Estos requisitos fueron concretados por la jurisprudencia constitucional⁵¹. En efecto, el solicitante debe exponer de manera *seria, coherente, suficiente* y *clara* la causal de nulidad invocada y los hechos que la configuran⁵²; dé cuenta de los preceptos constitucionales transgredidos⁵³ y demuestre la incidencia de dicha trasgresión en la decisión adoptada⁵⁴.

En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que “*el inconformismo o discrepancia frente a la decisión no es razón suficiente para la declaratoria del fallo, pues son apreciaciones frente al desacuerdo del solicitante con la sentencia*”. Por tal motivo, insiste, la afectación al debido proceso debe ser *ostensible, probada, significativa* y trascendental. En otras palabras, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos, sin afectar la autonomía de juicio garantizada a todos los jueces de la República⁵⁵.

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

Por su parte, los requisitos sustanciales son “*situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales en las que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso*”⁵⁶.

Estas causales deben explicar de manera *clara, expresa, estructurada* y *suficiente* las razones por las cuales considera que la sentencia transgredió el derecho fundamental al debido proceso⁵⁷.

Las causales referidas son: (i) cambio de jurisprudencia o desconocimiento de jurisprudencia en vigor; (ii) violación a las mayorías en la toma de decisión; (iii) incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia; (iv) proferir órdenes concretas a sujetos que no fueron vinculados al trámite de tutela y que no tuvieron oportunidad de defenderse dentro del mismo; (v) desconocimiento de la cosa juzgada constitucional; (vi) cuando la providencia objeto de nulidad deja de analizar asuntos de relevancia constitucional que tengan efectos trascendentales en el sentido de la decisión⁵⁸.

⁵¹ Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

⁵² Corte Constitucional. Auto A542 de 2018, Auto 188 de 2014 y Auto 051 de 2012.

⁵³ Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

⁵⁴ Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

⁵⁵ Corte Constitucional. Auto A542 de 2018.

⁵⁶ Corte Constitucional. Autos 616 de 2018 y A523 de 2016.

⁵⁷ Corte Constitucional. Auto 616 de 2018.

⁵⁸ Corte Constitucional. Autos 616 de 2018, A048 de 2013 y A132 de 2015, entre otros.

En este escenario, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en revisar *la incidencia de la irregularidad alegada*⁵⁹. De manera precisa, la Corte ha indicado que la nulidad de una sentencia procederá cuando las irregularidades presentadas en la sentencia son de tal magnitud que tienen *repercusiones sustanciales y directas* en la parte resolutive o en los efectos de la decisión⁶⁰. En otras palabras, la afectación al derecho fundamental del debido proceso debe ser ostensible, probada, significativa y trascendental, es decir, que tenga repercusiones sustanciales y directas en la decisión o en sus efectos⁶¹, pues, en caso contrario, se entiende subsanada⁶².

En los eventos en que se demuestre la comisión de una irregularidad procesal, pero esta no tiene la entidad suficiente para modificar el sentido del fallo, la *ratio decidendi* o el alcance de las órdenes impartidas en la parte resolutive de la providencia objeto de nulidad, no invalidan la decisión tomada por la Corte Constitucional y, por el contrario, se entenderán subsanados los yerros con la ejecutoria del fallo en cuestión⁶³.

3. Sobre la declaratoria de oficio de las providencias dictadas por la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia⁶⁴

Este Tribunal, en excepcionales ocasiones, ha declarado de oficio la nulidad sus propias providencias. En estos escenarios, la Corte Constitucional ha constatado errores de tal magnitud que vulneran el derecho fundamental al debido proceso de alguna de las partes en el trámite de revisión o en el trámite de constitucionalidad, entre los cuales están **(i)** la constatación de

⁵⁹ Corte Constitucional. Autos 060 de 2006, A217 de 2006 y 170 de 2009 y 607 de 2019.

⁶⁰ Corte Constitucional. Auto A110 de 2012. En dicho Auto, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la nulidad de la Sentencia T-313 de 2010. Allí, la Sala de Revisión estudió una acción de tutela contra una providencia judicial que declaró desierto el recurso de apelación en un proceso ordinario al no cancelar las costas monetarias para el traslado del recurso con sus anexos. En sede de revisión, la Corte constató que, aun cuando no había un defecto fáctico, existía un defecto orgánico por dos razones. La primera, al tratarse de una entidad pública -INVIAS- debió conocer el asunto la jurisdicción contencioso administrativa. La segunda, al sobrepasar la cuantía de 900 SMMLV, el proceso no lo debió conocer el juzgado Promiscuo de Circuito, sino por el contrario, un Tribunal Administrativo. Por tal razón, amparó los Derechos fundamentales de INVIAS y declaró la nulidad de todo lo actuado en sede ordinaria. Contra dicha decisión, los terceros afectados promovieron incidente de nulidad por indebida notificación de los fallos de tutela de instancia y de la Sentencia T-313 de 2010. La Sala Plena de la Corte Constitucional constató que se realizaron todas las notificaciones en debida forma y, por tal razón denegó la solicitud de nulidad. Sin embargo, la Sala Plena de la Corte Constitucional sostuvo que del análisis efectuado se puede inferir que, si en gracia de discusión se admitiera la existencia de un error en la sentencia T-313 de 2010, *de todas maneras, sería claro que éste no tendría repercusiones sustanciales sobre la decisión, pues evidentemente no modificaría el sentido del fallo, ni alteraría su contenido, ni confundiría al lector en relación con cuál fue la decisión que se adoptó.*

⁶¹ Corte Constitucional. Auto 031 de 2002, A110 de 2012 y 607 de 2019.

⁶² Corte Constitucional. Auto 175 de 2009, A110 de 2012 y 607 de 2019.

⁶³ Corte Constitucional. Auto A110 de 2012.

⁶⁴ Corte Constitucional. Auto A114 de 2013, entre otras.

incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive⁶⁵; **(ii)** la toma de la decisión sin las mayorías previstas en el reglamento⁶⁶; o **(iii)** por el indebido conteo de términos que repercute en las oportunidades procesales para la efectiva defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Corporación⁶⁷.

Mediante el **Auto 050 de 2000**⁶⁸, la Corte Constitucional declaró de oficio la nulidad de la sentencia T-157 de 2000⁶⁹. En dicha ocasión, encontró que la providencia adolecía de incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive⁷⁰. La Sala precisó que el cambio del sentido de la ponencia sumando a un inadvertido error del Despacho sustanciador había generado el error de concordancia entre las consideraciones y la parte resolutive de la sentencia⁷¹.

Por su parte, en el **Auto 015 de 2007**⁷², la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia T-974 de 2006⁷³. Allí constató incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive⁷⁴. La Sala destacó que, mientras las consideraciones del fallo se referían a la improcedencia de la acción de tutela en el caso concreto sobre la solicitud de reintegro, la parte resolutive ordenaba el mismo hasta tanto no se hayan resuelto las acciones contra el acto de desvinculación en sede contencioso administrativa⁷⁵.

Con respecto a la adopción de las decisiones sin respecto a las mayorías previstas en el reglamento, la Sala Plena, mediante el **Auto 062 de 2000**⁷⁶, declaró la nulidad de la sentencia C-642 de 2000⁷⁷. En dicha providencia fue aprobada por cuatro magistrados de la Corporación, olvidando que normativamente se exigía la votación afirmativa de más de la mitad del Pleno de la Corte, es decir, de cinco (5) magistrados⁷⁸.

En el **Auto 070 de 2015**⁷⁹, la Sala Plena de la Corte declaró la nulidad de la sentencia T-759 de 2014, luego de constatar que se profirió sin la mayoría exigida para su expedición, toda vez que uno de los magistrados presentó

⁶⁵ Corte Constitucional. Auto A114 de 2013.

⁶⁶ Corte Constitucional. Auto A114 de 2013

⁶⁷ Corte Constitucional. Auto A114 de 2013.

⁶⁸ Corte Constitucional. Auto 050 de 2000.

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

⁷⁰ Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

⁷¹ Corte Constitucional. Auto 050 de 2000

⁷² Corte Constitucional. Auto 015 de 2007.

⁷³ Corte Constitucional. Auto 015 de 2007

⁷⁴ Corte Constitucional. Auto 015 de 2007

⁷⁵ Corte Constitucional. Auto 015 de 2007.

⁷⁶ Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

⁷⁷ Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

⁷⁸ Corte Constitucional. Auto 062 de 2000.

⁷⁹ Corte Constitucional. Auto 070 de 2015.

salvamento de voto contra dicha decisión y una magistrada no participó en el debate al encontrarse ausente con excusa justificada⁸⁰.

Por su parte, a través del **Auto 071 de 2015**⁸¹, el Tribunal Constitucional declaró la nulidad de la sentencia C-825 de 2013, al ser proferida sin la mayoría requerida para su aprobación⁸². En efecto, cuatro (4) magistrados aprobaron afirmativamente; tres (3) manifestaron su salvamento de voto contra la providencia y (2) se declararon impedidos para conocer del asunto. Por tal motivo, al no haber sido aprobada por la mayoría exigida por el reglamento, se declaró la nulidad de dicha providencia⁸³.

Finalmente, en torno al indebido conteo de términos que repercute en las oportunidades procesales para la defensa de los intereses de los ciudadanos ante la Corporación, mediante el **Auto 082 de 2010**⁸⁴, la Sala Plena declaró la nulidad del Auto 333 de 2009⁸⁵, en el cual se rechazó por extemporáneo el recurso de súplica presentado contra una providencia que rechazó una demanda de inconstitucionalidad, porque se presentó un error en el conteo de los términos que tiene el ciudadano para promover el referido recurso extraordinario⁸⁶.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte ha previsto el evento excepcional del decreto oficioso de nulidades de providencias proferidas por salas de revisión, cuando se verifica una trasgresión clara y evidente al derecho al debido proceso. Estas transgresiones han sido construidas de manera enunciativa y bajo el entendido de que las mismas deben constatar, de manera evidente y grosera.

III. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

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

⁸⁰ Corte Constitucional. Auto 070 de 2015.

⁸¹ Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

⁸² Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

⁸³ Corte Constitucional. Auto 071 de 2015.

⁸⁴ Corte Constitucional. Auto 082 de 2010.

⁸⁵ Corte Constitucional. Auto 082 de 2010.

⁸⁶ Corte Constitucional. Auto 082 de 2010.

1. Legitimación en la causa

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

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

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

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

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

“SEGUNDO.- ORDENAR a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro del término de setenta y dos horas (72) siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, inaplique el artículo segundo del Acuerdo 067 de 2017, recalcule el valor de la matrícula solicitada por el accionante para el periodo académico 2019-1 y aplique, en lo sucesivo, el criterio de situación socioeconómica

previsto en el Acuerdo 066 de 2005 y desarrollado en el Acuerdo 067 de 2017, para efectos de liquidar en los períodos subsiguientes la matrícula académica de Carlos Manuel Bayona Hernández.”

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

Por su parte, el ordinal tercero establece lo siguiente:

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

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

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

En segundo lugar, además de no justificar la diferencia, optó *por negar un régimen de transición* que permitiera a los estudiantes inscritos con anterioridad al segundo semestre del año 2017 liquidar la matrícula académica conforme con el índice socioeconómico establecido en el artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005 de manera progresiva conforme las

facetas de accesibilidad y adaptabilidad del derecho fundamental a la educación.

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

Asimismo, la orden se fundamenta en el *principio de autonomía universitaria* por dos razones. La primera consiste en que, en su momento, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, como se sostuvo anteriormente, analizó el artículo 2º del Acuerdo 067 de 2017 a la luz del artículo 83 del Acuerdo 065 de 2005. Allí se constató que sus estatutos no preveían una desigualdad fáctica para el cálculo de las matrículas estudiantiles; en otras palabras, por medio del Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC- se dispuso que el valor de las matrículas de sus estudiantes fuese calculado conforme con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Por tal motivo, tal y como lo afirmó la sentencia T-198 de 2019, el principio de autonomía universitaria no conlleva a la posibilidad de que las universidades desconozcan sus propios estatutos⁸⁷.

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

⁸⁷ En la sentencia T-198 de 2019, la Corte Constitucional, al respecto, dispuso lo siguiente: “(...) *la Universidad expidió el Acuerdo 066 de 2005, el cual expresamente establece la obligación de calcular el valor de las matrículas académicas de los programas de pregrado, primordialmente, con base en las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. En ese sentido, la universidad accionada, desconoció sus propios estatutos, lo cual no hace parte del principio de autonomía universitaria, como afirma la accionada, pues este mandato no conlleva a que las instituciones educativas vulneren o desconozcan sus propias normas o directrices internas.*”

Se recuerda que el carácter *actual* consiste en la afectación cierta de un derecho o una situación jurídica preexistente a la expedición de la sentencia. Por ello la exigencia de actualidad se contrapone a circunstancias hipotéticas en las cuales la alteración de la posición jurídica no solo depende de la sentencia, sino de la comprobación de otros hechos o decisiones diferentes al fallo cuestionado. Por su parte, el carácter *directo o inmediato* se refiere al “vínculo *cierto entre la afectación de un derecho o posición jurídica de la que el tercero es titular y lo decidido en la sentencia cuestionada. En estos casos la vinculación es necesaria con el fin de permitir que el tercero participe en el proceso para que ejerza sus derechos de contradicción y defensa, a efecto de solicitar a la autoridad judicial respectiva que profiera una decisión con un sentido diferente y, con ello, evitar o modificar el grado o modalidad de afectación al derecho fundamental o posición jurídica respectiva*”⁸⁸.

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

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

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

Sin embargo, tal y como lo demostró el Ministerio de Educación Nacional, a través de los estudios de impacto fiscal realizados por la UPTC, el

⁸⁸ Corte Constitucional. Auto A563 de 2016.

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

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

2. Oportunidad

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

3. Carga argumentativa

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

Sin embargo, procederá a verificar si existió alguna irregularidad que implica la nulidad de la sentencia T-198 de 2019. Sin embargo, antes de analizar el desconocimiento del precedente sobre la aplicación irretroactiva de los reglamentos universitarios, la Sala deberá estudiar, de manera oficiosa, si hubo una violación a las reglas de procedencia de la acción de

tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. Para ello, la Sala estudiará si la sentencia T-198 de 2019 incurrió en una violación al debido proceso al desconocer las reglas de procedibilidad de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

El num.5 del art.6 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela será improcedente cuando se dirija contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. A partir de dicha disposición, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir dichos actos, pues el ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de dichos actos⁸⁹.

No obstante, la jurisprudencia ha explicado que, excepcionalmente, es posible acudir a la acción de tutela cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esa naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio irremediable. En estos casos, la orden del juez debe estar dirigida a ordenar la inaplicación del acto cuestionado únicamente en relación con la situación que dio origen a la demanda, *“sin que ello signifique que se desconozca la competencia atribuida a los órganos judiciales para decidir definitivamente y con efectos erga omnes sobre su constitucionalidad o legalidad”*⁹⁰.

En efecto, en un ejercicio de recopilación jurisprudencial, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la sentencia **C-132 de 2018**⁹¹, estudió la constitucionalidad del numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991. Allí recordó, por una parte, la procedencia residual de la acción de tutela y, por la otra, la precisión realizada sobre la procedencia de la misma contra alguna acción u omisión de *“cualquier autoridad pública”* prevista en el inciso 1° del artículo 86 de la Constitución.

En primer lugar, manifestó que la estructura normativa del enunciado demandado goza de lógica⁹². En efecto, en la medida en que la acción de tutela está destinada a proteger derechos subjetivos fundamentales, resulta

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-1052 de 2000.

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-964 de 2004.

⁹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-097 fr 2014, T-494 de 2014, SU-355 de 2015, T-315 de 1998, T-1073 de 2017, T-766 de 2015, T-576 de 2014. Estas reglas fueron recopiladas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

⁹² Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

improcedente su ejercicio contra actos de carácter general, impersonal y abstracto⁹³.

En segundo lugar, precisó que, sin embargo, la regla de improcedencia tiene excepciones, las cuales vinculadas todas con la supremacía de los derechos fundamentales y la necesidad de protegerlos de manera eficaz siempre que estén sometidos a amenaza o hayan sido vulnerados por las autoridades. Así, el juez de tutela, en cada caso particular, deberá mesurar las circunstancias para determinar cuándo resulta procedente el amparo bien sea a título transitorio o definitivo⁹⁴. En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo que una lectura literal de la norma demandada conllevaría a la inconstitucionalidad de la norma, pues, aun cuando exista una vulneración de derechos fundamentales, el juez constitucional no podría tomar remedio alguno para su protección y, por tanto, tendría que permitir la “*afrenta a los derechos fundamentales, contrariando así lo dispuesto en el artículo 86 superior*”⁹⁵.

Por lo anterior, dicha sentencia propuso una lectura sistemática⁹⁶ para la interpretación de la norma demandada. En concreto, a partir de una lectura del artículo 86 Superior y el 8° del Decreto 2591 de 1991, se puede constatar

⁹³ Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018.

⁹⁴ Corte Constitucional en la sentencia C-132 de 2018

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018. Al respecto, este alto Tribunal aseveró lo siguiente: “*Considera la Sala que en el presente caso la solución no está dada en la posibilidad de proferir una sentencia modulativa o condicionada en los términos requeridos por el demandante; la Corte encuentra que el medio para precisar el contenido y el alcance del texto objeto de censura está dado en su interpretación sistemática, de esta manera se podrá demostrar su vínculo directo con el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, en virtud del cual quedó inscrito el principio de subsidiariedad que permite ejercer la acción de tutela aun cuando existan otros medios judiciales de defensa, siempre y cuando éstos no resulten idóneos ni eficaces para la debida y oportuna protección deprecada. Asumir la tesis del demandante, es decir, proferir una sentencia condicionada, llevaría a la Corte a un escenario en el que cada disposición que haya inaplicado al menos una vez en asuntos de tutela causaría por lo menos dos consecuencias: (i) generaría un problema técnico porque se convertirían las excepciones en reglas; y (ii) causaría un problema práctico, porque implicaría un cúmulo indeterminado de normas y de situaciones que deberían seguir ese camino procesal.*

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

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

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

la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, “*cuando estos amenacen o vulneren derechos individuales y exista una amenaza de consumación de un perjuicio irremediable*”⁹⁷. Así, de conformidad con lo expuesto, “*la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente, y en segundo lugar admite que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional*”⁹⁸.

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

En primer lugar, la sentencia T-198 de 2019 amparó los derechos fundamentales a la igualdad, a la educación, al debido proceso administrativo y al mínimo vital del ciudadano Carlos Manuel Bayona Hernández. Para ello, por una parte, evidenció que la acción de tutela era procedente, pues consideró que no existía un mecanismo judicial idóneo y eficaz para el control del valor de la matrícula realizado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; y, por la otra, al verificar la vulneración a los derechos fundamentales a la educación -en su faceta de accesibilidad y adaptabilidad-, al mínimo vital y a la igualdad, la Corte Constitucional, como remedio judicial, ordenó, en lo sucesivo, la reliquidación de la matrícula del entonces accionante conforme con los criterios de cálculo previstos en el Acuerdo 067 de 2017.

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

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2018.

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

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

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

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

Al respecto, en la sentencia objeto de nulidad, la Sala Novena de Revisión estudió las condiciones socioeconómicas del Carlos Manuel Bayona Hernández para determinar que, a partir de estas, no puede cancelar el valor de la matrícula prescrita por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En ese sentido, la demostración fáctica realizada en la sentencia

T-198 de 2019 corroboró la imposibilidad del pago del valor de la matrícula por el accionante impidiéndole así el acceso a la educación.

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

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

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

IV. SÍNTESIS

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

De acuerdo con el escrito de nulidad, la sentencia T-198 de 2019 debe ser anulada por dos razones. La primera, por haberse presentado una supuesta

violación al debido proceso al no vincular ni notificar del trámite de tutela y de la sentencia objeto de nulidad al Ministerio de Educación Nacional. La segunda, pues la sentencia T-198 de 2019 incurrió en un desconocimiento del precedente sobre la irretroactividad de la aplicación de los actos administrativos proferidos por las instituciones de educación superior.

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

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

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

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

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

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

En efecto, en torno a la *relación actual*, considera que existe una alteración, pues la orden produce una afectación en las finanzas que obliga al Ministerio a recurrir a los recursos de la Nación para financiar la Universidad Pública y equilibrar el presupuesto de la entidad. Por ello, las acciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional son una consecuencia directa del cumplimiento de dicha orden.

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

Con base en lo anterior, la Sala Plena evidencia que el Ministerio de Educación Nacional está en la **oportunidad** procesal prevista para

interponer la solicitud de nulidad parcial. Por tal motivo, verifica si existe alguna causal de nulidad en la sentencia T-198 de 2019.

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

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

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

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

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

Finalmente, en tercer lugar, en la adopción de la sentencia T-198 de 2019, aun cuando se realizó un estudio sobre la condición socioeconómica del accionante, no se demostró un perjuicio irremediable, en los términos de la

jurisprudencia constitucional, para estudiar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

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

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la sentencia **T-198 del catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019)**, específicamente del ordinal tercero de dicha providencia, conforme con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Con Salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con Salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
AL AUTO 105/20**

Ref.: Solicitud de nulidad de la
sentencia T-198 de 2019, promovida
por el Ministerio de Educación
Nacional

Magistrado Ponente
Alberto Rojas Ríos

Con el respeto acostumbrado a las decisiones adoptadas por la Corte, a continuación presento las razones que me llevaron a salvar el voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en el **Auto 105 del 11 de marzo de 2020**, el cual declaró la nulidad del numeral tercero del resolutivo de la sentencia T-198 de 2019.

1. La Corte consideró que si bien el Ministerio de Educación Nacional tenía legitimación por activa para formular la solicitud de nulidad, debido a que era un tercero con interés actual y directo en la decisión, no había cumplido con el requisito de carga argumentativa. No obstante, advirtió que había lugar a declarar la nulidad oficiosa parcial de la sentencia en la medida en que el numeral tercero de la parte resolutive había ordenado al Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC que adecuara el artículo 2º del Acuerdo 067 de 2017 a lo establecido en el artículo 83 del Acuerdo 066 de 205, conforme a lo decidido en el fallo de revisión de tutela. Esto en contradicción con el precedente constitucional que estipula la procedencia excepcional de la acción de tutela para cuestionar actos administrativos de contenido general y abstracto.

En síntesis, la Corte advirtió que dicha procedencia depende de la comprobación acerca de que el acto general tiene efectos particulares y concretos para la situación del accionante. En el caso analizado, aunque la argumentación que sustentó la **sentencia T-198 de 2019** estuvo enfocada exclusivamente en la situación económica del actor, que le impedía asumir el pago de la matrícula prevista por la UPTC, el fallo terminó por extender los efectos de la orden de protección a actos generales, sin hacer una comprobación particular sobre la procedencia de la acción de tutela contra ellos.

2. Considero que el auto se fundamenta en dos aspectos en los que me separo de la posición mayoritaria: un inexistente poder de tutela del Ministerio de Educación Nacional sobre asuntos presupuestales de las universidades públicas, el cual contradice su autonomía; y una indebida flexibilización de las posibilidades excepcionales de declaratoria de nulidad oficiosa de las sentencias que adoptan las salas de revisión de la Corte.

3. Respecto del primer aspecto, la mayoría consideró que la legitimidad del Ministerio de Educación Nacional para formular la solicitud de nulidad radica en que concurre en la financiación de la UPTC y, por ende, tenía interés directo y actual en las decisiones que inciden en el cálculo de las matrículas que cobra esa institución de educación superior. En otras palabras, la Sala aceptó el argumento de que el Ministerio ejerce una suerte de intermediación presupuestal sobre la Universidad y, con ello, un poder de tutela sobre la misma.

Esto se desprende de lo afirmado por la mayoría, cuando al referirse a los efectos de la orden tercera de la sentencia, expresa lo siguiente:

“Sobre la afectación actual, la Sala constata que existe una alteración a la situación económica preexistente del Ministerio de Educación Nacional. En efecto, la entidad solicitante aseveró que, si bien el fallo objeto de nulidad no emite un mandato dirigido a la Nación, la orden produce una afectación en las finanzas, pues exige que la Nación, a través de la cartera ministerial, invierta mayores recursos en la Universidad Pública, lo cual, a la postre obliga al Ministerio a equilibrar el déficit fiscal en el que se ve inmersa la universidad. (...) si bien es cierto que el Ministerio de Educación Nacional es el ente rector de la política pública del sector de educación a nivel nacional, las acciones que dicha entidad deber realizar con respecto a la UPTC no corresponden a su función constitución y legal. Por el contrario, responden a actuaciones concretas y determinables a partir del cumplimiento de la orden tercera del fallo objeto de nulidad, pues debe participar en erogaciones presupuestales no previstas para dicha universidad y que se derivan del estudio del impacto de la providencia objeto de nulidad en las finanzas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.”

4. Como se observa, este argumento parte de la base de que el presupuesto de las universidades públicas pasa por las transferencias que realice el Ministerio de Educación Nacional y, por ende, esa cartera tiene un interés en aquellas decisiones judiciales que incidan en esos recursos. Advierto

que este razonamiento es incompatible con la autonomía que la Constitución reconoce a las autoridades del Estado.

Así, el artículo 69 de la Constitución establece dos reglas que fueron omitidas por el Auto 105 de 2020. En primer lugar, dicho precepto garantiza la autonomía universitaria y en particular el derecho de las universidades a darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. En segundo término, difiere a la ley la definición del régimen especial de las universidades públicas.

El mandato constitucional de regulación especial de las universidades públicas fue desarrollado por el Congreso mediante la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de educación, en particular su título tercero. Conforme al artículo 57 de esa normativa, las universidades del Estado son **entes universitarios autónomos**, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional, en lo relativo a las políticas de planeación del sector educativo. Las universidades públicas, de acuerdo con el mismo precepto, tienen las características de personería jurídica propia; **autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden**. El carácter especial de las universidades públicas incluye la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, **el régimen financiero**, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, conforme a la Ley de Educación Superior.

5. Conforme con la regulación legal y con el fin de garantizar la autonomía de las universidades del Estado, se prevé que las mismas tienen autonomía financiera, lo cual involucra que una vez aprobado su presupuesto, obtienen sus recursos directamente del tesoro nacional, sin que el Ministerio de Educación Nacional tenga alguna función de administración sobre los mismos. Además, tampoco podría ejercerlo puesto que (i) el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 determina que las universidades estatales están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional, pero solo **en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo**, lo que excluye esa pretendida intermediación presupuestal; y (ii) además de las previsiones antes explicadas, que reconocen la autonomía presupuestal de las universidades del Estado, el literal f) del artículo 65 de la Ley 30 de 1992 confiere al consejo superior universitario de cada institución la función de aprobar el presupuesto de esta. Aunque, conforme lo establece el artículo 64 *ejusdem*, el Ministerio de Educación Nacional participa de ese consejo, esa sola razón no lo legitima para desplazar la representación

judicial de la universidad respectiva, ni menos para ejercer la intermediación presupuestal sobre sus recursos.

Por lo tanto, la postura adoptada por la mayoría no solo contradice el mandato legislativo de autonomía financiera y presupuestal, sino que, desde una perspectiva más amplia, subordina a las universidades públicas a la Rama Ejecutiva, lo cual ha sido expresamente rechazado por la jurisprudencia constitucional, debido a que contradice el artículo 69 superior.

En efecto, la **Sentencia C-220 de 1997**⁹⁹ estudió la constitucionalidad del artículo 4° del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, al considerarse que incurría en una omisión legislativa relativa, derivada del hecho de no contemplar dentro de las instituciones exceptuadas de la condición de establecimiento público a las universidades del Estado. Esto debido a que dichas instituciones no podían quedar adscritas a la Rama Ejecutiva, como sucede con la categoría administrativa de los mencionados establecimientos.

La Corte evidenció que la autonomía de las universidades públicas implica que no hagan parte de la estructura de la Rama Ejecutiva, lo cual es la consecuencia necesaria de otorgarles la condición de entes autónomos. Por lo tanto, esta Corporación concluyó en dicha oportunidad que la norma acusada era constitucional en el entendido de que no resultaba aplicable a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992 y *“aquellas que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.”*

Para arribar a esta conclusión, y luego de recapitular las reglas sobre las facetas de la autonomía universitaria antes analizadas, la decisión estudiada encontró que la inclusión de las universidades del Estado, para efectos presupuestales, dentro de la categoría de establecimientos públicos del orden nacional, era incompatible con dicha garantía constitucional. Ello debido a que una caracterización de esa índole incorporaría a las universidades públicas dentro de la Rama Ejecutiva, lo que desconoce su naturaleza de entes autónomos. Al respecto, la sentencia en comento explicó:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte

⁹⁹ M.P. Fabio Morón Díaz. La referencia es tomada del salvamento de voto que formulé a la sentencia C-380 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.

Lo anterior para señalar que el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel "...que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios", y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación en la decisión de la comunidad académica."

6. El Auto 105 de 2020, sin identificar siquiera el marco de referencia que sobre la autonomía universitaria prevé la Constitución, asumió acríticamente que el Ministerio de Educación Nacional tiene un poder de tutela administrativa sobre la UPTC, al punto que debe informársele sobre las acciones judiciales que cursen contra esa institución de educación superior y que tengan incidencia presupuestal. Esto en abierta contradicción a la autonomía universitaria y al diseño de competencias definido por el Congreso en la Ley 30 de 1992, que confiere a dicho ministerio una función general de coordinación de la política pública en

materia de educación superior, pero no una potestad particular de administración del presupuesto de las universidades del Estado.

7. Sin embargo, acepto que contra esa tesis podría objetarse que, en cualquier caso, aunque las universidades públicas están habilitadas para formular sus proyectos de presupuesto, su integración en el proyecto de presupuesto general de la Nación corresponde al Gobierno y en ese escenario, se justificaría el interés formulado por el Ministerio de Educación Nacional para solicitar la nulidad del fallo, debido a la incidencia presupuestal que tendría la modificación ordenada por el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-089 de 2019.

No obstante, ese razonamiento tiene dos defectos que considero insuperables: de un lado, equivaldría a considerar que en realidad las universidades del Estado no tienen autonomía financiera, puesto que esa garantía constitucional se diluiría en la confección del proyecto de presupuesto general de la Nación, lo cual es inadmisibile.

De otro lado, porque incluso si se aceptase, como lo hace la ponencia, que esa actividad marginal del Ministerio de Educación Nacional lo habilita para formular la nulidad, se estaría ante un interés que no es actual, sino apenas hipotético e inducido porque nunca se demostró. Esto debido a que estaría antecedido de que (i) la UPTC, al dar cumplimiento a la orden, genere un desbalance presupuestal verificable; (ii) el mismo no pueda ser solventado a través de otras vías diferentes al aumento de los recursos del nivel central, como son la generación de recursos a partir de servicios prestados por la institución de educación superior, el ajuste en el valor de las matrículas en otros niveles académicos, los ahorros derivados de mayor eficiencia en la ejecución del gasto, los aportes de entidades territoriales, etc. Esto conforme lo previsto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992¹⁰⁰, que evidencia las distintas fuentes de financiación para las universidades nacionales, departamentales y municipales; y (iii) a pesar de esas opciones,

¹⁰⁰ **Artículo 86. Modificado por la Ley 1753 de 2015, artículo 223.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

en todo caso resulte necesario ajustar el presupuesto en una magnitud tal que implique una adición sustantiva a los recursos que la Nación transfiere a la UPTC para su operación.

Ninguno de estos supuestos fue acreditado en la evaluación sobre la legitimidad del Ministerio de Educación Nacional para formular la solicitud de nulidad. En cambio, la mayoría optó por considerar que esa cartera tiene la función de tutela administrativa sobre la UPTC y árbitro de sus recursos, en contraposición con mandatos legales que señalan lo contrario, según tuvo oportunidad de explicarse.

8. El Auto 105 de 2020, además, genera un precedente con efectos desproporcionados. En ese sentido, cada vez que se formule una acción de tutela contra una universidad pública y la satisfacción del derecho invocado suponga gasto público potencial, lo cual incluye incontables supuestos fácticos, entonces deberá integrarse el contradictorio con el Ministerio de Educación Nacional. A su turno, esa entidad estaría obligada a intervenir en dichas actuaciones judiciales, so pena de incumplir las novísimas e injustificadas funciones que le asigna el Auto del que me aparto. Esto en abierta contraposición a la autonomía financiera de las universidades del Estado, según lo explicado en este salvamento de voto.

Insisto en que la única alternativa que permitiría aceptar esta obligación es reconocer, a favor del ministerio mencionado, un poder de tutela administrativa y de gestión del gasto público sobre las universidades públicas, lo que contradice la Constitución y la ley.

En consecuencia, considero que la solicitud de nulidad debió haber sido rechazada por falta de legitimación activa para su formulación.

9. De otra parte, a pesar de haber reconocido la legitimidad del Ministerio de Educación para formular la solicitud de nulidad, la mayoría concluyó que la argumentación incumplió la carga mínima exigida, paradójicamente sin hacer mención expresa en la parte resolutive del auto del rechazo de la solicitud que se deriva de ese raciocinio.

No obstante, y este es el segundo motivo que sustenta este salvamento de voto, la mayoría optó por declarar la nulidad oficiosa, a pesar de que (i) no planteó ningún argumento para sustentar esa alternativa; y (ii) en el caso no estaban cumplidos los criterios para el efecto. Esto sobre la base de que la nulidad oficiosa de los fallos que adoptan las salas de revisión debe ser excepcionalísima y responder a situaciones, graves, objetivas y evidentes, que resulten incompatibles con el derecho al debido proceso.

10. Frente al primer asunto, se advierte que la mayoría consideró que a pesar de que la censura planteada por el Ministerio de Educación Nacional, fundada en el presunto desconocimiento del precedente sobre la irretroactividad de los reglamentos universitarios, carecía de carga argumentativa, sin plantear ningún argumento adicional concluyó que era necesario pronunciarse sobre un asunto nuevo, no planteado en la solicitud de nulidad, esta vez, sobre *“si hubo una violación a las reglas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.”*

Lo planteado en el Auto 105 de 2020 es inconsistente: sin siquiera revisar la existencia de un defecto en la sentencia T-198 de 2019, que fuese grave, significativo y contrario al derecho al debido proceso, concluyó, insisto sin ningún argumento, que debía hacerse una suerte de control oficioso de la sentencia y de cara a un precedente particular. En otras palabras, a pesar de que el precedente de la Corte sobre la procedencia de la nulidad contra las sentencias de las salas de revisión, citado en el mismo Auto, insiste en que ello es posible únicamente ante circunstancias objetivas, graves, significativas y probadas, la providencia realiza un control oficioso de la corrección del fallo cuestionado y a partir de argumentos que aparecen en el debate sin ninguna justificación, diferente a una necesidad que el proveído no explica.

Debe también advertirse que las razones que ha planteado la jurisprudencia para la nulidad oficiosa de las sentencias de la Corte coinciden en circunstancias objetivas y graves, esto es, que son evidentes. Por ejemplo, como bien lo reconstruye el mismo Auto 105 de 2020, han estado enfocadas en la ausencia de la mayoría legalmente exigida para adoptar una decisión o en la contradicción entre la parte motiva y resolutive del fallo.

En este caso, la Sala considera que una nueva causal de nulidad oficiosa es la contradicción del precedente constitucional, a pesar de que esta posibilidad ha estado reservada en la jurisprudencia a modalidades rogadas de nulidad y que, en toda circunstancia, debe siempre estar antecedida de la demostración fehacientemente de la grave vulneración del derecho del debido proceso.

11. La decisión de la mayoría, a mi juicio, es en extremo problemática, puesto que erosiona gravemente el principio de cosa juzgada que se predica de las decisiones de la Corte Constitucional. Además, materializa un riesgo frecuente en las solicitudes de nulidad, como es tornarla en un recurso para analizar el fondo de la sentencia, confiriéndole a la Sala Plena la función de superior jerárquico de las salas de revisión, competencia que

no ha sido adscrita por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el presente caso ese riesgo se agrava, pues no solo la Sala Plena se atribuye injustificadamente esa función, sino que lo hace de manera oficiosa, a la manera de un grado de consulta obligatorio sobre lo fallado por la Sala de Revisión, opción procedimental inexistente en el ordenamiento jurídico.

12. En conclusión, el Auto 105 de 2020 confiere legitimación para formular la solicitud de nulidad al Ministerio de Educación Nacional y a partir del desconocimiento del mandato constitucional de autonomía universitaria, así como la caracterización de la naturaleza jurídica de las universidades públicas que establece la Ley 30 de 1992, para concluir que la solicitud no cumplía con el requisito de carga argumentativa para analizar la petición de nulidad. No obstante lo anterior, la providencia decide la nulidad oficiosa de la sentencia objetada, sin explicar las razones por las cuales toma esa opción, que por su grave incidencia en términos de vigencia del principio de cosa juzgada, exige una carga de argumentación rigurosa y fundada en motivos ciertos, objetivos y graves, que contradigan el derecho al debido proceso. Este estándar no es, en manera alguna, cumplido por la presente decisión.

En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a salvar el voto con respecto de las consideraciones expuestas y la decisión adoptada en el Auto 105 de 2020.

Fecha *ut supra*,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada