

## **JUZGADO VEINTICINCO CIVIL DEL CIRCUITO**

Bogotá D.C., once de marzo de dos mil veinticuatro.

### **Acción de Tutela No. 110013103 025 2024 00077 00.**

Resuelve el Juzgado la acción de tutela formulada por KATHERINE OTALORA RODRÍGUEZ, integrante del MOVIMIENTO ESTUDIANTIL UNAD 22 “MEUNAD22”, contra la UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD-, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, el GOBIERNO NACIONAL y el ICETEX.

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1.** KATHERINE OTALORA promovió acción de tutela reclamando la protección constitucional de sus derechos fundamentales a la igualdad, petición, debido proceso y educación.

### **Solicitó:**

• **1.-** *Tutelar los derechos fundamentales cuyo eje central es el Derecho a la Educación superior como derecho humano consagrado accesible a todos, sobre la base de la capacidad individual, y de progresiva en la gratuidad, con fundamento en los derechos de la Unesco y la Corte Constitucional de Colombia.*

• **2.-** *Tutelar el Debido Proceso ordenado a la Universidad Nacional Abierta A Distancia UNAD, para que organice el acceso y permanencia de los estudiantes de las familias más vulnerados socioeconómicamente de los estratos del SISBEN IV.*

• **3.-** *Tutelar los derechos creados por la Ley 2155 de Ley de inversión Social Artículo 27 MATRICULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN, como policía de estado la gratuidad para los estudiantes de bajos recursos.*

• **4.-** Tutelar el principio de publicidad como parte de Debido Proceso administrativo para que la UNAD crea los medios de comunicación necesaria para comunicar a la comunidad nacional para ampliar los usuarios del programa matrícula CERO.

• **5.-** Tutelar los derechos adquiridos, presentados y ganados por nuestro mí, hoy la universidad me dice que tengo que pagar los saldos que no fueron efectuados por el ministerio de educación nacional, no es justo, soy matrícula 0.

• **6.-** Tutelar el acuerdo 029 del 22 de septiembre de 2023 hasta que se solucione mi opción de grado.

Como fundamento fáctico, la promotora de la acción expuso, en extenso y confuso escrito, en esencia, que “Algunos de los estudiantes han sido discriminados” porque la UNAD los ha excluido del programa matrícula cero y les exige devolver el auxilio de los años anteriores, al enterarse que han recibido de parte “de sus cooperativas” auxilio para estudios. Otros estudiantes, para evitar perder la matrícula han tomado préstamos para cancelar la misma “porque la UNAD hace que queden por fuera de las fechas de pago”.

. No reconocen al rector de la universidad, pues su nepotismo, segregación política y otros aspectos al interior de esa institución, los obliga a acudir y rogar que se haga algo en defensa de sus recursos y el derecho a ingresar a la educación superior.

Aduce que “Tenemos más de 200 derechos de petición donde exigimos el cambio de varios aspectos de lo fundamenta (sic)”. Enviaron oficio al Ministerio de Educación, pero las entidades no toman soluciones eficaces, el rector hace y deshace con la institucionalidad. No aparecen los dineros consignados a la universidad, lo que ha generado problemas físicos y emocionales a los compañeros, al ser notificados dos días antes del cierre de la inscripción de grado. Debido a las denuncias de los demás compañeros, tiene preocupación por ser estudiante

beneficiada por la matrícula cero desde el año 2021, semestre II. No cuenta con los recursos para pagar todos los semestres donde ha sido beneficiada con dicho programa. No ha recibido ninguna notificación donde se diga “que no he sido beneficiada el descuento (sic), cada semestre matriculado y al generar el recibo de la matrícula me aparece el descuento”.

Manifiesta la promotora de la acción, que quiere que se le garantice el derecho al estudio, pues esa preocupación le ha traído afectaciones a su salud mental, angustia, y no poder realizar las actividades cotidianas e impotencia “...*de saber que en la ciudad de VALLEDUPAR son la mayoría de los estudiantes que les han notificado los últimos días antes del cierre de grados los valores tan altos y no contar con esos recursos*”. Dice que hay preocupación por la comunidad educativa porque la universidad puede tomar acciones para no dejar graduar, hay miedo en los compañeros, se sienten discriminados.

**1.2** Admitida la acción constitucional, se dispuso oficiar a las entidades accionadas a fin de que rindieran un informe detallado sobre las manifestaciones contenidas en el escrito de tutela. Así mismo, se requirió a la gestora de la acción para que aclarara si lo pretendido era el amparo de sus derechos fundamentales de manera personal, o si la protección era para el grupo de personas que dice representar, en cuyo caso, debía individualizar a los estudiantes afectados, y la manera como las accionadas vulneran a cada uno de ellos, sus derechos. También se le pidió a la actora que aportara poder o el acta de constitución que la facultara para actuar en nombre del movimiento estudiantil.

**1.3 Contestación Requerimiento Accionante:** Allegó el acta de constitución del movimiento estudiante, e informó que éste promueve acciones colectivas e individuales y reciben las denuncias de los compañeros que estarán próximos a graduarse.

Agrego que la matrícula cero no se puede entregar a medias, es un

derecho adquirido que se ganaron en la movilización del 21 de noviembre del 2021.

Solicito al despacho investigar por qué se le quito su derecho adquirido de una forma arbitraria “...pasaron los años y me informan de este suceso que atenta contra el debido proceso y otros derechos constitucionales”.

Manifestó que los están obligando a pagar algo que no corresponde, los funcionarios de la UNAD los atienden mal y las directivas no toman acciones

Finalizo indicando que las próximas horas enviarían acta de nuevos afiliados al movimiento estudiantil, y precisó que la actividad es colectiva y a la vez individual; porque hay varios temas a discutir, por ejemplo: los valores no son iguales, los grados son en pocos días, les obligan apagar los teléfonos, no los dejan grabar, y saben que les están vulnerando su matrícula cero.

**1.4 ICETEX:** informo que la señora KATHERINE OTALORA RODRIGUEZ, no tiene ningún vínculo con la entidad o solitud de crédito activa, por lo que no se encuentran legitimados para actuar en la causa, por pasiva.

**1.5 Ministerio de Educación Nacional:** Señaló, que la accionante es beneficiaria de la Política de Gratuidad en la matrícula de la Educación Superior, desde el segundo semestre de 2022, fecha en la que se le otorgó el beneficio para financiar 4 periodos académicos del programa de Psicología en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD-, de los cuales ha hecho uso de 3 de los 4 periodos académicos así: 2022-2, 2023-1 y 2023-2, restándole por usar un periodo académico para terminar su plan de financiación, y una vez finalice, pierde el beneficio por haberse cumplido el número de periodos a financiar como lo señala el reglamento operativo de Generación E, componente de Equidad, que señala:

**Artículo 15. Causales de terminación del beneficio.** Las siguientes son las causales de terminación del beneficio de la Política de Gratuidad en la Matrícula:

- a) Por cumplimiento de la duración del beneficio según el presente reglamento.
- b) Cuando el beneficiario(a) haya accedido a la Política de Gratuidad en la Matrícula con información no veraz, o con documentos adulterados.
- c) Cuando pierda la condición de estudiante de acuerdo con los reglamentos internos de las IES, la cual deberá informarlo al Ministerio de Educación Nacional a través de la plantilla de caracterización.
- d) Obtener un título de profesional universitario.
- e) Por fallecimiento del estudiante. (subrayado fuera de texto)

Solicitó negar la acción de tutela, porque no ha vulnerado ningún derecho fundamental

### **1.6 UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA-UNAD-**

Manifestó, que, en efecto, la accionante es estudiante del programa de Psicología, inicio su proceso de formación en el periodo académico 16-04 de 2018, dando continuidad al mismo hasta el periodo 16-01 de 2024, es decir, que actualmente se encuentra cursando créditos académicos de este programa en el periodo que dio inicio el pasado 8 de febrero de 2024 como lo estableció la programación académica para la vigencia 2024 por medio del acuerdo 29 de septiembre de 2023.

Así las cosas, la actora no ha dado cumplimiento a la totalidad de los créditos académicos establecidos para el programa, es decir, que no cumple con los requisitos para grado como lo establece el artículo 39 del reglamento general estudiantil.

Agrego, que el Gobierno Nacional implemento en el año 2021, la Política de Gratuidad en la Matrícula, la cual consiste en el pago de la matrícula de los jóvenes de las familias más vulnerables socioeconómicamente y que estén matriculados en programas de pregrado en las Instituciones de Educación Superior públicas adscritas o vinculadas presupuestalmente al sector educación. El Ministerio de Educación Nacional expidió el reglamento operativo de Equidad para el año 2021, a través del cual, entre otros, se definieron los requisitos para otorgar el beneficio, que en su momento se identificó como matrícula cero.

Precisó que la accionante fue beneficiaria de esta política pública, sin

embargo, en la matrícula de créditos adicionales a esos 14 otorgados en gratuidad debían ser pagados con recursos propios como lo estableció el acuerdo 37 de agosto de 2021, el cual fue expedido por el consejo superior Universitario de la UNAD.

Entonces como se puede observar la estudiante realizó procesos de matrícula de 15 créditos en varios periodos académicos, es decir, de un crédito adicional como se puede apreciar del registro académico y del estado financiero, situación por la cual generó un saldo en contra de la estudiante, y por ello, la universidad ha venido exigiendo el pago de estos recursos, sin que esto implique la vulneración de los derechos fundamentales del actor.

Así las cosas, la Universidad no está vulnerando derecho fundamental alguno, pues esa institución ha venido realizando una exigencia de unos derechos pecuniarios adicionales a los otorgados en la política de gratuidad, por lo tanto, solicitud denegar la acción de tutela.

**1.7. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:** Informó que se llevó a cabo una exhaustiva búsqueda en la base de datos del Área de Correspondencia de la Presidencia de la República, con el objetivo de verificar la existencia una petición a nombre de la accionante, sin que se encontraron registro alguno, lo que llevó a la emisión de la CERT24-001059 / GFPU 13081012 del 1 de marzo de 2024.

También se verificó si existían solicitudes del movimiento estudiantil referido por la accionante, constatándose que sí hubo una solicitud, la cual fue radicada bajo el EXT23-00085102 y contestada a través del OFI24-00013121 / GFPU 13150001 del 25 de enero de 2024, respuesta que fue entregada al correo unidadcivipopularporcolombia@gmail.com y remitida por el señor Pedro Jair Sánchez, quien indica actuar como vocero del grupo.

Concluyo que la Presidencia de la República carece de la autoridad y la capacidad legal para influir o tomar decisiones en relación con los asuntos internos

y las políticas regulatorias que rigen la otorgación de matrículas cero, así mismo tampoco puede entrar a intervenir en el actuar de la UNAD, ya que estaría vulnerando y pasando por alto la autonomía universitaria.

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Tratándose de la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que **la legitimación en la causa por activa** se satisface cuando es ejercida *“(i) directamente, esto es, por el titular del derecho fundamental que se alega vulnerado; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe tener la condición de abogado titulado, debiendo anexarse a la demanda el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo; (iv) por medio de agente oficioso; o (v) por parte del Defensor del Pueblo y los personeros municipales”*.<sup>1</sup>

De la lectura de la norma en cita se puede establecer, que para actuar en representación de otro o un indeterminado número de personas se debe actuar como representante y demostrar que éste actúa como tal y por mandato de un grupo representado. En el evento que se actúe como agente oficioso, además de manifestar tal circunstancia en la solicitud de tutela, debe acreditarse la indefensión del titular de las garantías cuya tutela se demanda.

Entonces, si la agencia de derechos ajenos no se encuentra justificada, la acción de tutela instaurada a nombre de otro, sin poder para representarlo, resulta improcedente por falta de legitimación, pues lo que se desprende del artículo 86 de la Carta Política, es que sea el propio titular del derecho quien la interponga directamente la acción, y que, sólo excepcionalmente, sea aceptada su presentación a través de agente oficioso, como ya se explicó<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia 007-20219 Corte Constitucional

<sup>2</sup> Sentencia T-767/2004 T-406-2017

Igualmente, ha dicho la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> que la justificación de la intervención a nombre de otro, no es un requisito que pueda entenderse como un mero formalismo de la acción de tutela, porque, antes de conceder o negar la protección de un derecho fundamental, es menester conocer si el afectado pretende la protección y bajo qué circunstancias la reclama, habida cuenta que si el afectado prefiere mantener su situación, o modificarla, no puede ser de la incumbencia de un tercero.

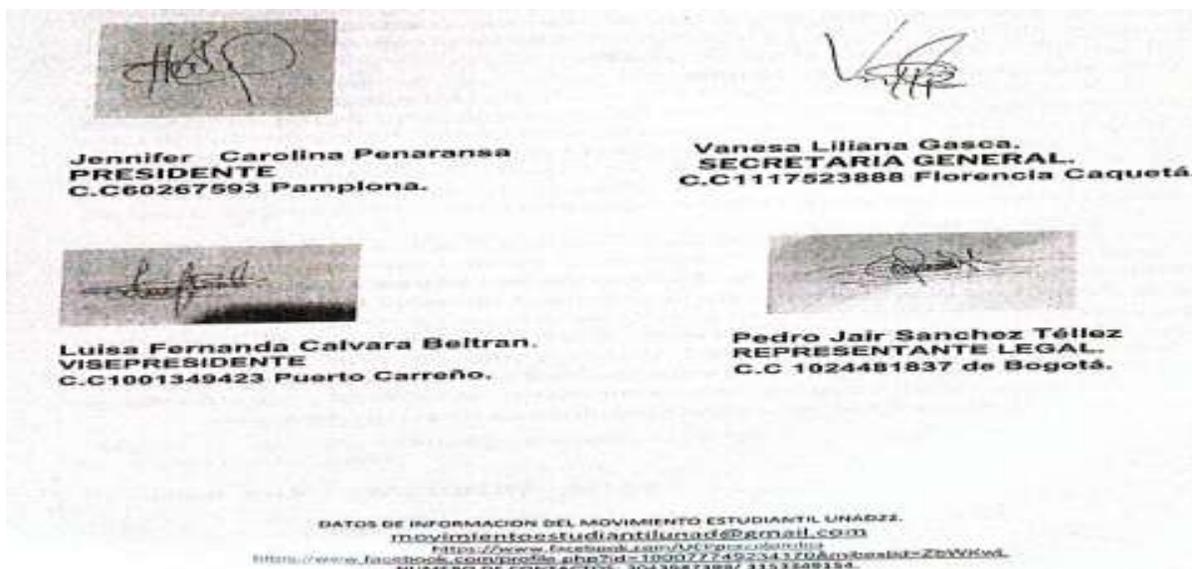
Obsérvese como, tanto de la lectura del libelo demandatorio, como del estudio de los elementos de prueba allegados por las partes, no se observa que en el caso bajo análisis la accionante OTALORA RODRIGUEZ se encuentre facultada para actuar en representación del movimiento estudiantil “UNAD 22”, máxime cuando, revisada el acta aportada por ella misma, no se registra su nombre ni como miembro del movimiento estudiantil, y tampoco hace parte de los representantes legales nombrados en el acta 001 de 22 de enero de 2021<sup>4</sup>, razón por la cual, esta judicatura advierte, que no procede el amparo invocado, respecto de pretensiones colectivas al evidenciarse una falta de legitimación en la causa por activa de la accionante.

Mírese que de acuerdo con la prueba, la aquí accionante no aparece en el acta de constitución como representante, o dignataria.

---

<sup>3</sup> Sentencia T-767/2004 T-406-2017

<sup>4</sup> [009AnexosManifestacionAccionante.pdf](#)



**2.2.** No obstante, considera el despacho, procedente estudiar la pretensión de la acción de tutela de manera individual, teniendo en cuenta que las respuestas enviadas por las entidades accionadas, individualizaron a la aquí accionante, por lo que, se analizará en su caso particular, la procedencia de la acción de tutela, y en relación a las inconformidades que pone de presente en el escrito de tutela.

Dicho lo anterior; tratándose de derechos fundamentales como la educación, la H. Corte Constitucional ha dicho: *“que el derecho al goce efectivo de la educación es aquél que hace referencia a la posibilidad que tienen todas las personas de vincularse a una institución pública o privada para apoyar por esta vía el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a las demás disciplinas, bienes y valores de la cultura en sociedad”*.

Es así que la Corte Constitucional ha reconocido el derecho al goce efectivo de la educación, a pesar de no estar reconocida expresamente en la Constitución, esto en el entendido que su núcleo esencial comporta uno de los principales factores de acceso a la información y de desarrollo no solo individual

sino colectivo, ya que se procura el bienestar del ser humano y su entorno en todos los ámbitos posibles.

Ahora bien, para desarrollar en mayor medida las pretensiones de la acción, es procedente memorar sobre la aplicación del **principio de autonomía universitaria**; el artículo 69 de la Carta Política consagra una potestad especial de las instituciones de educación superior, relativa al principio de la autonomía universitaria, en los siguientes términos: “*se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley*”.

Este principio constituye la facultad que tienen los centros educativos de educación superior para auto-determinarse y/o auto-regularse conforme a la misión y a la visión que quieran desempeñar dentro del desarrollo del Estado social de derecho. La definición anterior encuentra su principal sustento en la libertad que tienen las universidades de regular las relaciones y problemáticas que coexisten en el ejercicio académico entre alumnos y demás actores del sistema educativo; **de allí que el Constituyente permitió que los aspectos administrativos, financieros o académicos fueran determinados sin injerencia de poderes externos**.<sup>5</sup> (subrayado por el despacho)

Advierte este juez constitucional que de las pruebas aportadas con el expediente no se evidencia solicitud, petición, trámite o acción alguna por parte de la accionante, diferente a la presente acción de tutela, dirigida a reclamar por sus derechos ante la universidad accionada, si es que los considera vulnerados, situación que de entrada pone de manifiesto el incumplimiento del requisito de subsidiariedad propio de esta clase de acción constitucional, y por lo mismo, la improcedencia de la solicitud, de amparo, pues, primero debe existir prueba de un panorama fáctico, expreso y concreto violatorio de garantías fundamentales, una

---

<sup>5</sup> Sobre el particular en la Sentencia T-492 de 1992, la Corte precisó que la autonomía universitaria encuentra fundamento en “que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.

solicitud de reclamo por ello, y una conducta, bien de acción u omisión, transgresora de esas garantías fundamentales para que se vea superada la subsidiariedad, cosa que no se establece en el presente caso. Valga precisar que la acción de tutela no tiene procedencia cuando se alegan hechos o situaciones inciertas, que pueden o no ocurrir en el futuro, Nótese que, en este caso, la interesada supone situaciones que podrían ocurrir, como que, si no cancela los cobros adicionales no podrá graduarse, y que presuntamente pueda ser desvinculada del beneficio del programa matrícula cero, cuando la verdad es, que la universidad accionada no ha adoptado una determinación al respecto.

Ahora, téngase en cuenta que la UNAD, explicó que para el beneficio del cual hace parte la actora, **la misma no ha dado cumplimiento a la totalidad de los créditos académicos establecidos para el programa**, es decir, que no cumple con los requisitos para grado como lo establece el artículo 39 del reglamento general estudiantil, y anudado a ello, los beneficiarios tienen la posibilidad de matricular un total máximo de 14 créditos académicos, y los créditos adicionales a esos 14 otorgados en gratuidad, debían ser pagados con recursos propios, como lo establece el acuerdo 37 de agosto de 2021, el cual fue expedido por el ente directivo de la UNAD.

Bajo este contexto, las erogaciones económicas por concepto de matrícula, son aspectos consagrados en el Reglamento Estudiantil, y en ese orden la exigencia de su cumplimiento no implica vulneración de los derechos fundamentales alegados, toda vez que en el caso se trata de dar cumplimiento a tal estatuto, voluntariamente aceptado por quienes integran la comunidad estudiantil al hacer parte de ella, desde el momento en que se matriculan a la UNAD, debiéndose someter a cumplir el Reglamento Estudiantil, erigido en el marco de la autonomía universitaria.

Conforme a la situación fáctica expuesta, cualquier pronunciamiento frente al trámite administrativo de cobros por créditos o matrícula, corresponde

exclusivamente a la institución en ejercicio de la autonomía universitaria que les confiere la Constitución Política.

### **3.CONCLUSIÓN.**

En este orden de ideas, las anteriores consideraciones muestran que el caso de estudio, no se satisface el presupuesto de subsidiaridad que rige la acción de tutela, por lo que debe declararse su improcedencia.

#### **3.1. DECISIÓN DE PRIMER GRADO**

Con fundamento y apoyo en lo dicho, el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **4. RESUELVE**

**4.1.** Negar por el amparo solicitado por KATHERINE OTALORA RODRÍGUEZ integrante del MOVIMIENTO ESTUDIANTIL UNAD 22 “MEUNAD22”, al no asistirle legitimación en la causa por activa dentro de las presentes actuaciones, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**4.2.** Negar el amparo solicitado por KATHERINE OTALORA RODRÍGUEZ, respecto a las pretensiones individuales, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

**4.3.** Notificar este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**4.4.** Remitir las diligencias a la Corte Constitucional para su eventualrevisión, si esta decisión no es impugnada.

Notifíquese y cúmplase

El juez

**LUIS AUGUSTO DUEÑAS BARRETO**

ysl

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia SU453 de 2020.

**Firmado Por:**  
**Luis Augusto Dueñas Barreto**  
**Juez**  
**Juzgado De Circuito**  
**Civil 025**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d8ec7fd3486ee4b728cb6060f7b9fee99645f9624c4a0714a7c037b0e11ff381**

Documento generado en 11/03/2024 11:55:08 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**