

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinticuatro (2024). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2024-10030**, informando que, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD y el Ministerio de Educación Nacional, dieron respuesta al requerimiento efectuado, y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

I. ANTECEDENTES

La señora Yugxany Suárez Bayona, quien actúa en causa propia interpuso acción de tutela en contra de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición, al debido proceso y a la educación.

Como sustento de lo pretendido, en lo que es de interés para la presente acción, manifestó que fue beneficiaria de gratuidad durante varios periodos académicos, que este beneficio cubre hasta 14 créditos. Que el 15 de febrero de 2024, recibió correo electrónico notificándole que tiene una deuda por valor de \$290.890 con la universidad, debido a que liquidó 15 créditos.

Que el 23 de febrero de 2024, mediante un nuevo correo electrónico de registro y control en cual le informaron que se actualizó la deuda y el valor a cancelar será de \$1.643.89, en razón a que el periodo 2023-2 no fue aprobado por el MEN por haber superado el tiempo máximo establecido de 10 periodos académicos. Añadió, que al momento de matricular los créditos del periodo 2023-2 no se le informó acerca de la no cobertura del beneficio por haber excedido los 10 periodos.

Por otra parte, manifestó que la deuda fue informada en un tiempo muy limitado y que no cuenta con los recursos económicos para pagar el valor adeudado. Así mismo, que la universidad no responde sus correos electrónicos y el tutor líder del programa no brinda ninguna orientación al respecto.

Alega, negligencia por parte de la UNAD e indica que esta institución no quiere permitir que se efectúe su graduación por existir una deuda en contra de la matrícula cero, que no le corresponde pagar a ella sino al Gobierno por

intermedio de las instituciones. Finalmente, señaló que los dineros consignados a la UNAD no aparecen.

Atendiendo los argumentos ya expuestos, 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 movimiento estudiantil UNAD2 con fecha radicado de 26 julio 2022 que en oficina de correspondencia se notifica y vía correo electrónico con fecha 30 julio de 2022 seme notifica el acceso a la gratuidad.
6. **Tutelar** el acuerdo 029 del 22 de septiembre de 2023 hasta que se solucione mi opción de grado.

Como anexo de la solicitud de tutela, fue aportado:

1. Copia del documento *cédula de ciudadanía* de la señora Yugxany Suárez Bayona.
2. Copia de la captura de pantalla del documento con *Sistema Nacional de Registro y Control Académico Acta de Matrícula 531455 – 2023 II PERIODOS 16-04*.
3. Copia de la captura de pantalla del documento con *Historial de calificaciones Estudiante: CC 1065808252 – YUGXANY SUÁREZ BAYONA*.
4. Copia de la captura de pantalla del documento *Generar Acta de Matrícula*.
5. Copia de la captura de pantalla del documento *Referencia de pago*:

2643587756

6. Copia de la captura de pantalla del Correo electrónico de *Registro y Control Académico Zona Caribe para: YUGXANY SUÁREZ BAYONA* del 15/02/2024 20:59.
7. Copia de la captura de pantalla del Correo electrónico de *Registro y Control Académico Zona Caribe para: YUGXANY SUÁREZ BAYONA* del 23/02/2024 7:14.
8. Copia de la captura de pantalla del Correo electrónico de *YUGXANY SUÁREZ BAYONA para: Registro y Control Académico Zona Caribe* del 23/02/2024 8:38.
9. Copia de la captura de pantalla del Correo electrónico *Novedad Solicitud de Grados 126177 de la Oficina de Grados y Títulos* del 20/02/2024 20:25.
10. Copia de la captura de pantalla del documento *ACUERDO NÚMERO 029 DE SEPTIEMBRE DE 2023* de la *UNAD*.
11. Copia de grabación de video de la accionante.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el 27 de febrero de 2024, se admitió la presente acción de tutela y se requirió a la accionada y a la vinculada el Ministerio de Educación Nacional para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones relativos a tal acción.

La **Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD**, contestó indicando que una vez consultados los sistemas administrativos y académicos de la universidad se evidenció que la accionante es estudiante del programa de Ingeniería Ambiental, que inició en el periodo académico 16-04 de 2016, dando continuidad al mismo hasta el periodo académico 16-04 de 2023, el cual finalizó en diciembre del mismo año.

Respecto de la política de gratuidad aplicada en el caso (matrícula cero), señaló que fue beneficiaria en los periodos 16-04 de 2021, 16-01 y 16-04 de 2022 y 16-01 de 2023, tal y como lo dispuso el Ministerio de Educación *en el momento en que se hizo la postulación del estudiante y teniendo en cuenta la proyección de la terminación del proceso de formación*. De igual forma, resaltó que *al momento de la aplicación del programa de gratuidad (matrícula cero) la estudiante, este ya se encontraba adelantando su proceso de formación, puntualmente había realizado ocho (8) procesos de matrícula*.

Razón por la cual, el Ministerio de Educación realizó *una proyección de los periodos académicos a financiar de acuerdo con el avance académico registrado en el SNIES, y por ello en el presente caso solamente realizó 4 giros en favor del estudiante y que le fueron aplicados en los periodos antes*

relacionados, esto implica entonces que, si el estudiante no finaliza en dicho término el proceso académico, deberá asumir el pago de los derechos pecuniarios con recursos propios.

Dicho esto, comunicó que la estudiante realizó matrícula de créditos adicionales a los financiados en la política de gratuidad en varios periodos entre 2021 y 2023. Esto significa que debe asumir esa obligación con recursos propios, como lo hizo en periodos anteriores que tampoco fueron cubiertos por la política de gratuidad. Situación que se le informó y que podría resultar en una negativa al recibir el paz y salvo financiero.

Aunado a lo anterior, señaló que el Ministerio de Educación Nacional expidió el Reglamento Operativo de Equidad para el año 2021, que estableció lineamientos generales, incluyendo requisitos para otorgar el beneficio de gratuidad a los estudiantes, conocido como matrícula cero. La parte actora fue reconocida como beneficiaria de esta política y se le permitió matricular un máximo de 14 créditos académicos del programa, de un total posible de 21. Sin embargo, cualquier crédito adicional a los 14 otorgados en gratuidad debía ser pagado con recursos propios, según el acuerdo 37 de agosto de 2021 expedido por el consejo superior Universitario de la UNAD.

Finalmente, mencionó que la actora no ha realizado el proceso de postulación a grados como ha sido dispuesto por la Universidad a través de una circular informativa, lo cual impide la validación de los requisitos exigidos en el Reglamento General Estudiantil. Uno de estos requisitos es estar a paz y salvo por todos los conceptos, incluyendo el aspecto financiero, sobre el cual se le ha requerido a la estudiante para que realizar el pago, pero hasta la fecha no ha dado respuesta al respecto.

Por consiguiente, solicitó negar la tutela, al no tener existencia los motivos que la originan y no existir vulneración, amenaza o puesta en peligro de los derechos fundamentales invocados por la actora.

Con el fin de acreditar lo expuesto, aportó:

1. Copia del documento *Registro Académico Individual Fecha de Consulta 2024-Feb-27 18:41:50* de la UNAD.
2. Copia del documento *CIRCULAR INFORMATIVA 10-001* de fecha 9 de enero de 2024 de la UNAD.
3. Copia del documento *ACUERDO 0029 DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2013* de la UNAD.
4. Copia del documento *ACUERDO NÚMERO 037 DEL 2 DE AGOSTO DE 2021* de la UNAD.

El Ministerio De Educación Nacional – MEN, contestó la tutela indicando que, la accionante fue beneficiaria de la Política de Gratuidad desde el primer semestre del año 2022, *fecha en la que se le otorgó el beneficio para*

financiársele 3 Periodos Académicos del programa académico de Ingeniería Ambiental en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Que el cálculo de los periodos se realiza conforme a la formula establecida en el art. 13 del reglamento operativo, por tanto, para este caso el total de créditos del programa fue de 155; Que el total de créditos aprobados por el estudiante antes de recibir el beneficio fue de 126 y que le promedio de créditos matriculados es de 14, para un resultado de 3 periodos a financiar.

Informó, que la actora hizo uso de los 3 periodos académicos financiables en el 2022-1, 2022-2 y 2023-1, en consecuencia, señaló que la deuda que menciona la tutelante parece haber sido contraída fuera de los periodos financiados o por la inclusión de créditos académicos adicionales no cubiertos por la Política de Gratuidad. Sin embargo, es responsabilidad de la UNAD señalar el origen del cargo adicional.

Dicho esto, solicitó desvincular de la acción de tutela al Ministerio de Educación Nacional, ya que la entidad no es la responsable de la presunta transgresión de los derechos fundamentales alegados.

Con el fin de acreditar lo expuesto, aportó:

1. Copia del documento *ACTA DE POSESIÓN* con fecha 13 de abril de 2023 del Ministerio de Educación Nacional.
2. Copia del documento *RESOLUCIÓN 005743 12 ABR 2023* del Ministerio de Educación Nacional.
3. Copia del documento *RESOLUCIÓN 005258 03 ABR 2023* del Ministerio de Educación Nacional.
4. Copia del documento *RESOLUCIÓN 017750 06 SEP 2022* del Ministerio de Educación Nacional.
5. Copia del documento *ACTA DE POSESIÓN* con fecha 8 de septiembre de 2022 del Ministerio de Educación Nacional.
6. Copia del documento *RESOLUCIÓN NÚMERO 20980 DE 2014* del Ministerio de Educación Nacional.
7. Copia del documento *POLÍTICA DE ESTADO DE GRATUIDAD EN LA MATRÍCULA REGLAMENTO OPERATIVO VERSIÓN 4* del Ministerio de Educación Nacional.

III. ROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, deberá darse respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Vulneró la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD los derechos fundamentales de los que es titular la señora Yugxany Suárez Bayona, al

presuntamente haber generado cobros de valores por periodos académicos que no fueron aprobados por el Ministerio de Educación Nacional siendo beneficiaria del programa Matricula Cero?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

1. Del derecho a la educación.

Es un derecho que se incluye en el grupo de los derechos denominados de segunda generación o categoría, lo que implica que, por ser un derecho social, económico y cultural, *prima facie*, no detenta aplicación inmediata, sino que debe ser regido por un mandato de progresividad. Sin embargo, este derecho tiene una doble connotación en nuestro ordenamiento constitucional, ya que se encuentra en el artículo 67 de la Carta Política, pero también se sitúa en el artículo 44 de la misma norma; esto, supone que el derecho a la educación adquiera la categorización de fundamental en los términos expuestos por la sentencia T-434 de 2018:

"El artículo 67 de la Constitución Política otorga a la educación una doble dimensión: (i) como un servicio público; y (ii) un derecho, con el fin de garantizar que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, así como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y principios constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho.

De esta forma, la educación como servicio público exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Por otro lado, debe señalarse que si bien la educación es un derecho social, económico y cultural, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental:

"El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la

educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas”.

Ahora, este derecho fundamental, cómo los otros, goza de uno componentes conceptuales que le permiten al Juez determinar o no la existencia de una vulneración al mismo, pues no cualquier actuación deriva en la vulneración de un derecho fundamental. En cuanto a la educación, observamos como existen axiomas de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad que, en sentencia T-167 de 2019, han sido descritos de la siguiente forma:

"La Sentencia C-376 de 2010 precisó estos conceptos en los siguientes términos:

"i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”

De igual forma, esta Corporación estableció que cualquier medida que restrinja alguna de las anteriores facetas, sin que exista una justa causa, deriva en un acto arbitrario y, por ende, "procede en su contra la acción de tutela y los demás instrumentos jurídicos y administrativos procedentes para exigir al Estado o al particular respectivo el cese inmediato de la vulneración.”

De esta manera, la inviolabilidad de la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación conlleva a la incorporación de estas facetas en el texto constitucional, que deben asegurarle a los menores de edad una educación integral como sujetos de especial protección. Por consiguiente, estas dimensiones deben interpretarse en conjunción con los demás derechos constitucionales de los menores, tales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. A lo anteriormente previsto se suma que estos aspectos han sido objeto de distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional. Respecto de la asequibilidad o disponibilidad, el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución señala que el Estado debe garantizar el adecuado

“cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, el inciso 1º del artículo 68 de la Carta Política da la posibilidad expresa a los particulares para fundar establecimientos educativos”

La construcción dogmática hilvanada por la Corte se traduce en que es deber del Estado, y del Juez como garante de los derechos que se deprecian en la acción de tutela, propender porque (i) existan las instituciones, formas, personal y procedimientos para prestar el servicio público de educación, (ii) haya garantía de acceso igualitario al sistema, (iii) maleabilidad del sistema a los requerimientos sociales y (iv) calidad en el modelo educativo. Lo anterior, sin perjuicio de justas causas que restrinjan proporcionalmente estos mandatos.

En este punto es importante reiterar que el imperativo de progresividad parte de la imposibilidad del estado de garantizar el acceso a todos los colombianos al máximo nivel educativo posible, así como de las barreras que existen a nivel tecnológico para toda la población. Ello ha sido retratado en la sentencia T-068 de 2012:

“Ahora bien, sentado lo anterior, conviene recordar que en varios pronunciamientos se ha ocupado esta Corporación del derecho a la educación superior garantizado en la Constitución.

Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido”

Para el tema en particular de los créditos y el diligenciamiento de formularios, la Corte Constitucional ha expresado que éstos no pueden constituir una barrera infranqueable a la hora de acceder a los servicios promovidos por el Estado; por tanto, un error de digitación puede ser subsanado en aras de que prime el derecho sustancial, como se expresó en sentencia T-340 de 2019:

"Ahora bien, al examinar las razones ofrecidas por la accionada para negar la posibilidad de corregir el presunto error en el diligenciamiento del formulario de suscripción del crédito, la Corte encuentra que la respuesta ofrecida por la entidad demandada constituyó una vulneración de los principios de prevalencia del derecho sustancial y justicia material, así como un incumplimiento de las pautas de diligencia en el control de los formularios. A esta altura, resulta relevante regresar sobre el contenido del principio constitucional de eficacia de la administración (artículo 209 Superior), cuya concreción legal en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto removerán de oficio los obstáculos puramente formales, "evitaran decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos (...) en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa". Conforme a la normatividad mencionada, la administración tiene un papel importante en el control y verificación de la información que aportan las personas solicitantes de los créditos educativos".

A la par de lo anterior, debe recordarse que el mandato de progresividad supone que no todas las personas pueden acceder a la educación superior, sino aquellas que se encuentren en un estado de apremio y cumplan con las condiciones estipuladas en la Ley y los reglamentos. Así lo ha indicado la Corte Constitucional en sentencia T-469 de 2019:

"Ahora bien, la Sala advierte que ninguno de los casos sobre cambios intempestivos en las condiciones de acceso para lograr los subsidios o incentivos educativos, reseñados en el acápite 4.5 anterior, se ha referido a la negativa del subsidio de sostenimiento por la exigencia de un puntaje distinto al expresado en el acuerdo que lo reglamenta. Al respecto, la Sala observa que el Acuerdo 013 de 2015 pone de presente dentro de sus considerandos el incremento de la población beneficiaria de los subsidios, así como la limitación de los recursos disponibles, que condujeron a que se ajustara la política de su otorgamiento. Adicionalmente, se tiene que en los artículos 1 y 2 de la norma se indica que "podrán acceder al beneficio" y que "son susceptibles de acceder al subsidio los beneficiarios de crédito" quienes cumplan los requisitos señaladas en el acápite 4.4. previo. A partir de esa redacción es posible establecer que se trata de potenciales beneficiarios del auxilio económico, esto es, que no todas las personas que cumplan con los requisitos lo recibirán, ya que su acceso dependerá del presupuesto disponible y ejercicio de priorización que la entidad realice.

(...)

Para la Corte, la priorización de los recursos disponibles para el otorgamiento de los subsidios de sostenimiento es una manifestación del principio de progresividad que rige el acceso a la educación superior, y responde al objeto del instituto de fomentar la educación

superior, dando prelación a ciertas personas, con base en el mérito y la vulnerabilidad económica[83]. Además, la elección de los beneficiarios obedece a un criterio constitucional, en tanto los recursos disponibles se destinan a las personas con condiciones sociales más apremiantes, atendiendo el puntaje del Sisbén. bajo esas condiciones, resulta constitucionalmente admisible la variación del corte para el otorgamiento del subsidio”

2. Del debido proceso aplicable a las actuaciones administrativas.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución de 1991, el debido proceso es también aplicable a las actuaciones administrativas que se desarrollen. La Corte Constitucional ha precisado que entre las garantías que tal prerrogativa comprende, se encuentra incluida la determinación de plazos razonables para la culminación de los procedimientos.

De igual forma, ha determinado aquellos criterios que deben ser tenidos en cuenta para determinar las ocasiones en las que la finalización de los lapsos establecidos para generar una decisión relativa a un determinado asunto, sin que esto último ocurra, puede considerarse como justificada. Así pues, respecto de tal asunto, la mencionada Corte en la sentencia SU-213 de 2021 señaló:

"...

54. *Reconocimiento constitucional del debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso "se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". En relación con las actuaciones judiciales, el debido proceso "constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades". En relación con las actuaciones administrativas, el debido proceso "limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley". Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 18) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6).*

55. *Contenido y alcance del debido proceso administrativo. La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro*

componentes del debido proceso administrativo: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, "se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho".

56. Plazo razonable. La Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén el deber estatal de garantizar el plazo razonable, "con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la vulneración de los derechos fundamentales". De un lado, el artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". De otro lado, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable", mediante "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes". Por lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas forma "parte de las garantías del debido proceso administrativo", que puede desconocerse "por la ausencia de celeridad en una actuación".

57. Contenido y alcance del plazo razonable. La Corte ha precisado que "la inobservancia de los términos (...) administrativos puede conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular". Sin embargo, "no todo incumplimiento de los términos procesales lesiona [estos] derechos", porque, "para que ello ocurra, se requiere verificar, [además] de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique". En otras palabras, la vulneración del derecho al debido proceso "depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos administrativos". Así las cosas, la razonabilidad del plazo deberá determinarse "en cada caso particular y ex post", de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CorteIDH): (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

...

58. Articulación del plazo razonable con el deber de informar. La Corte ha precisado que el funcionario que se encuentre en "la imposibilidad de dictar las providencias a su cargo en los plazos previstos" debe informar las razones que justifican el incumplimiento de los términos. En particular, estas autoridades tienen el deber de informar al interesado: (i) "las medidas utilizadas", (ii) "las

gestiones realizadas” y (iii) “las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna”. Según la Corte, esta regla encuentra fundamento en que “los interesados en la actuación procesal tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias (...) que impiden una resolución pronta de los procesos”, razón por la cual “a los funcionarios no les basta con aducir exceso de trabajo o una significativa acumulación de procesos para justificar el incumplimiento de los términos judiciales, dado que no puede hacerse recaer sobre la persona que acude a la jurisdicción [o a la administración], la ineficiencia o ineficacia del Estado”.

3. El principio general del derecho en virtud del cual Nadie puede alegar su propia culpa (Nemo auditur propriam turpitudinem allegans) como fundamento de la acción de tutela. Reiteración de Jurisprudencia.

La Corte Constitucional en sentencia T-547 de 2007 ha negado la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en los casos en que ha determinado que los hechos que fundamentaron la acción de tutela interpuesta ocurrieron como consecuencia de la culpa, imprudencia, negligencia o voluntad propia del actor.

Ha reiterado esta posición en la sentencia T-021 de 2007, negando *la solicitud de amparo constitucional de una persona que alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la educación como consecuencia de que la Universidad a la cual aspiraba ingresar, negó su admisión. En esta oportunidad, la Corte estimó que dado que la decisión de la Universidad tenía por fundamento el inadecuado diligenciamiento del formulario de inscripción previsto para el efecto, con base en el principio general del derecho Nemo auditur propriam turpitudinem allegans, quedaba desvirtuada la vulneración de los derechos invocados.*

Igualmente, en la sentencia T-938 de 2001, la Corte estableció que, de conformidad con los hechos y pruebas allegadas al expediente de tutela, la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso fue el resultado de la actuación negligente del accionante. Por ello, concluyó:

“La negligencia de la accionante ha generado una serie de hechos que se caracterizan por las adversas consecuencias económicas, jurídicas y sociales para la Fábrica de Licores del Tolima, las cuales pretende paliar mediante un mecanismo que, como la acción de tutela, fue concebido para fines sustancialmente distintos, vinculados con la protección de los derechos fundamentales de las personas.

*En situaciones como la que ahora se presenta, **la Corte Constitucional ha expresado que el accionante abusa de sus derechos al incoar acciones pidiendo el amparo con fundamento en hechos originados en su propia culpa.**” (Negrilla fuera del texto original).*

En síntesis, el principio general del derecho según el cual Nadie puede obtener provecho de su propia culpa (Nemo auditur propriam turpitudinem allegans),

hace parte del ordenamiento jurídico colombiano. En consecuencia, en virtud de dicho principio, la prosperidad de la acción de tutela está condicionada a la verificación de que los hechos que la originan, no ocurrieron como consecuencia de la culpa, imprudencia, negligencia o voluntad propia del actor. Ello por cuanto, una consideración en sentido contrario, constituiría una afectación del principio en comento, y por lo tanto, de los fundamentos del Estado de Derecho y del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución política.

4. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, se encuentran relacionados con el cobro de unos valores de periodos académicos que no fueron aprobados por el Ministerio de Educación Nacional siendo la accionante beneficiaria del programa Matrícula Cero, y que actualmente impiden su graduación.

Al respecto, tanto la accionada como la vinculada concuerdan en sus respuestas al mencionar que a la señora Suárez Bayona, se le reconoció como beneficiaria de la Política de Gratuidad (matrícula cero), para unos periodos académicos del programa de Ingeniería Ambiental en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Que, esta política permitió que los beneficiarios matricularan un total máximo de 14 créditos académicos dentro del programa, advirtiendo que los créditos adicionales a esos 14 otorgados en gratuidad debían ser pagados con recursos propios conforme con el acuerdo 37 del 2 agosto de 2021, expedido por el Consejo Superior Universitario de la UNAD, que señala:

"ARTÍCULO PRIMERO: Definición de la estrategia gubernamental "Gradualidad en la gratuidad de la educación superior pública para jóvenes en condición de vulnerabilidad socioeconómica (Matrícula Cero estrato 1, 2 y 3)". Se refiere a aquel beneficio que destinará el Gobierno Nacional – Ministerio de Educación Nacional a través del "Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública" orientado a cubrir el pago de un promedio de 14 créditos académicos de la matrícula del segundo semestre calendario 2021-II, de estudiantes de pregrado de la UNAD antiguos activos, de estratos 1, 2 y 3, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad socio económica, previo al cumplimiento de las requisitos establecidos en el presente Acuerdo.

Parágrafo 1. La estrategia de matrícula cero cubre en promedio 14 créditos académicos pero el estudiante podrá matricular hasta el máximo de 21 créditos establecidos de conformidad con el Reglamento Estudiantil, asumiendo el pago diferencial con sus propios recursos.
(subrayado fuera de texto)

Parágrafo 2. Los estudiantes que deban asumir la diferencia de pago

por el diferencial de créditos también podrán ser cobijados por alguno de los beneficios establecidos en el Plan de Solidaridad Extendida (Acuerdo 036 del 28 de julio del 2021 expedido por el CSU)."

En tal sentido, con las pruebas allegadas al plenario se constata, que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD en su contestación aportó la copia del Acuerdo número 037 del 2 de agosto de 2021, que reafirma lo mencionado acerca de la aplicación de la cobertura del auxilio económico que brinda la política de matrícula cero. Por otra parte, el Registro Académico Individual de la Estudiante Yugxavy Suárez Bayona, que permite identificar el reporte de créditos aprobados y reprobados, como también si la accionante tuvo atrasos en el desarrollo de su carrera y el periodo de ingreso al programa académico, que fue en el 2016 – II hasta el 2023 – II.

A su turno, el Ministerio de Educación Nacional – MEN, anexó el reglamento operativo versión 4 de la Política de Estado de Gratuidad en la Matrícula, que en su art. 13 dispuso la fórmula para calcular y determinar los periodos a financiar por cada beneficiario de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 13. DURACIÓN DEL BENEFICIO. *La duración del beneficio corresponde al número de periodos académicos a cubrir por parte de la Política de Gratuidad en la Matrícula.*

Para determinar el número de periodos a cubrir para cada beneficiario(a) de la Política de Gratuidad en la Matrícula, las IES deberán reportar en la plantilla de caracterización la siguiente información:

(A) : Total de créditos del programa de formación

(B) : Total de créditos aprobados por el estudiante al periodo académico anterior

(C) : Promedio de créditos que se matriculan por cada periodo académico según el plan de estudios

Una vez la IES reporte en el SNIES la información anterior, el Ministerio de Educación Nacional calculará el número de periodos a financiar a través de la siguiente fórmula matemática:

• $(A-B) / C$

Si el resultado es un número con decimales se redondeará al entero mayor.

Así las cosas, la duración del beneficio se entenderá como el número de periodos a financiar que resulta de la formula anterior.

El cálculo de los periodos a financiar se realizará por una única vez en el periodo académico en el cual se asigna el beneficio a cada estudiante.

Parágrafo 1: *Los periodos académicos cuyo valor de matrícula es igual*

a cero porque el recurso lo cubre otra fuente diferente al Ministerio de Educación, no se contarán como un periodo financiado.

Parágrafo 2: *Cuando un estudiante beneficiario de la Política de Gratuidad en la Matrícula cambie de nivel de formación dentro de un ciclo propedéutico, el cálculo de periodos a financiar del ciclo de nivel superior al cual avanza, lo calculará el Ministerio de Educación a partir del número de periodos académicos que el ciclo propedéutico reporta en el registro calificado.*

Parágrafo 3: *En caso de que el número de desembolsos de matrícula ordinaria neta finalice y el beneficiario(a) deba cursar periodos adicionales, éstos no podrán ser asumidos por la Política de Gratuidad en la Matrícula. (Subrayado fuera de texto).*

La cual fue aplicada a la estudiante, aquí tutelante, y le arrojó un resultado de 3 periodos a financiar por parte de la Política de Gratuidad, los cuales el Ministerio de Educación Nacional – MEN mencionó que la accionante había hecho uso en el periodo 2022-1, 2022-2 y 2023-1. Suceso que se logró corroborar mediante el formato de análisis financiero – registro y control, documento Excel que se adjuntó por la UNAD, en el que se pudo colegir que para el periodo 2022-I (16_01) se matricularon 15 créditos de los 14 permitidos, que fue desembolsado \$1.411.200 por parte del MEN y quedó un saldo en contra por un valor de \$100.800.

Que para el periodo correspondiente al 2022-II (16_05) el número de créditos fue 14 y lo consignado por el MEN cubrió la totalidad de la matrícula. Contrario ocurrió en el 2023-I (16_01), pues los créditos matriculados superaron nuevamente el establecido, quedando como saldo en contra por \$112.000 a pesar de haberse recibido los recursos por parte del MEN. Finalmente, en 2023-II (16_04), en tanto la duración del beneficio ya se había hecho efectiva, el MEN no realizó desembolso por los créditos que fueron matriculados en este periodo quedando como saldo en contra para la accionante la suma de \$1.353.000.

Aunado a lo anterior, de esta misma tabla se evidenció que la accionante contaba con otros saldos en contra de periodos más antiguos, para un total de \$1.643.890, empero, del escrito de la acción constitucional ni de las respuestas de las entidades se logró deducir en cuántas más oportunidades la señora Suárez Bayona ha sido participe de este u otro beneficio.

En este punto es pertinente mencionar que, si bien la accionante alegó que la universidad en ningún momento puso en conocimiento las minucias de la cobertura de la política de gratuidad, lo cierto es que los documentos que establecen la implementación de este tipo de programas tienen la calidad de ser de acceso público y corresponde a la parte interesada estar enterada de los requisitos y las condiciones de aplicación que se establecen dentro del procedimiento al cual se postuló. En la misma línea, alude haber presentado distintas peticiones y mencionó que la UNAD no le proporcionó respuesta alguna, sin embargo, la accionante adjuntó tan solo una captura de pantalla

de un correo electrónico con fecha de envío a esta entidad el 23 de febrero de 2024, solicitando a la Universidad explicar el motivo por el cual se hace el cobro del dinero adeudado, adicional, otros cuestionamientos relacionados con este tema, del cual no se ha vencido el término establecido para dar respuesta.

En cuanto a las aseveraciones frente a que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD no “*quiere dejar graduar*” a la accionante, como ya se ha expuesto la política de gratuidad y las directrices dictadas por la Universidad cuentan con unos parámetros, esto con la finalidad de garantizar igualdad y oportunidad para todos.

Ello, teniendo en cuenta que la autonomía universitaria la H. Corte Constitucional en sentencia T-106 de 2016, mencionó:

"La jurisprudencia constitucional ha explicado que la autonomía universitaria se concreta, principalmente, en dos grandes facultades: (i) la dirección ideológica del centro educativo, "[que] determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para [lo cual] cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación", y (ii) la potestad de establecer su propia organización interna, lo que significa que las universidades pueden adoptar "las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes".

Bajo eso términos, es preciso razonar que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia y el Ministerio de Educación Nacional actuaron conforme lo establecido y siguiendo el debido proceso, a su vez en virtud de salvar el derecho a la educación de la accionante permitiéndole matricularse a un programa de educación superior y optar a beneficios de redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable que se brinden con la finalidad de obtener asequibilidad del servicio.

Así pues, se observa que es improcedente el amparo pretendido ante la inexistencia de amenaza o vulneración a los derechos fundamentales incoados por parte de la accionada, al encontrarse que la presunta vulneración radica en la conducta del propio individuo, situación que mucho menos resulta amenazante o violatoria del debido proceso. Ello fue estudiado por la H. Corte Constitucional en sentencia T-122 de 2017 al considerar que:

"La Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial respecto del aforismo "Nemo auditur propriam turpitudinem allegans", a través de la cual sostiene que el juez no puede amparar situaciones donde la vulneración de los derechos fundamentales del actor se deriva de una actuación negligente dolosa o de mala fe. Cuando ello ocurre, es decir, que el particular o la autoridad pública pretende aprovecharse del propio error, dolo o culpa, se ha justificado la aplicación de este principio como una forma de impedir el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico. Por lo que la persona está prima facie

en la imposibilidad jurídica de obtener beneficios originados de su actuar doloso.”

Así las cosas, se negará el amparo pretendido por la promotora de la litis.

V. DECISIÓN

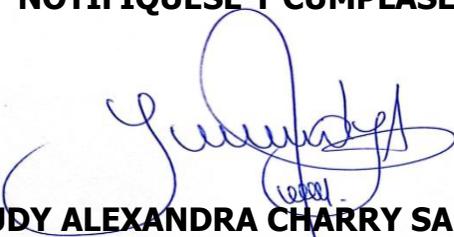
En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR EL AMPARO** de los derechos fundamentales invocados por la señora Yugxany Suarez Bayona, quien actúa en causa propia, conforme lo antes expuesto.
- SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- TERCERO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,


YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

ALNR