



Radicación: 11001032500020240002000 (0134-2024) y acumulado  
Demandantes: Juan Pablo Serrano Fratalli y Gabriel Ángel Baleña Patiño

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Nulidad  
**Radicación:** 11001032500020240002000 (0134-2024)  
1001032400020220024800 (3305-2022) Acumulado  
**Demandante:** Juan Pablo Serrano Fratalli y Gabriel Ángel Baleña Patiño  
**Demandado:** Nación-Ministerio de Educación, Comisión Nacional del Servicio Civil - Departamento Administrativo de la Función Pública  
**Tema:** Auto que resuelve medida cautelar

**AUTO INTERLOCUTORIO**

**I. ASUNTO**

1. Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar presentada en el medio de control de nulidad 1001032400020220024800 (3305-2022), en los términos solicitados por la parte actora.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. Demanda y solicitud de medida cautelar<sup>1</sup>**

2. El señor Juan Pablo Serrano Fratalli, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del CPACA<sup>2</sup> solicitó que se declare la nulidad de los apartados 2.1.4.4 y 2.1.4.18 del Anexo Técnico I la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, «por la cual se adopta el nuevo Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los Cargos de Directivos Docentes y Docentes del Sistema Especial de Carrera Docente y se dictan otras disposiciones».

3. Específicamente en el apartado 2.1.4.4 se establecieron los requisitos de estudio para docentes de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia y en el apartado 2.1.4.18 los de los docentes de ciencias económicas y

<sup>1</sup> Archivo «DEMANDA Y ANEXOS (.pdf)». Expediente digitalizado. Índice 2.

<sup>2</sup> Por autos del 2 de febrero de 2023 y 11 de abril de 2024, el despacho del que ahora es titular la consejera de Estado Elizabeth Becerra Cornejo dispuso: i) adecuar la demanda presentada como nulidad por inconstitucionalidad al medio de control de simple nulidad; ii) admitir dicha demanda; y iii) correr traslado de la medida cautelar.



políticas. En ambos casos sin la inclusión de la profesión de abogado como un requisito para ejercer la docencia en esas áreas.

4. El accionante solicitó la suspensión provisional de «la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022», con base en que es indispensable para «prevenir el perjuicio irremediable, que constituiría el inicio de la venta de derechos de participación en «estas condiciones flagrantes de inconstitucionalidad», esto dado que<sup>3</sup> la no inclusión del título de profesional de abogado para ejercer la docencia en las áreas referidas en los apartados demandados ocasiona la vulneración de los derechos de acceso a cargos públicos, la igualdad, el debido proceso y la legalidad administrativa, pues el diseño normativo del concurso y su implementación no se ajusta a los parámetros que rigen la carrera administrativa ni garantiza condiciones equitativas para todos los aspirantes, particularmente aquellas derivadas de la Constitución Política y de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa sobre mérito, igualdad y acceso a la función pública.

5. Posteriormente, precisó que el acceso a la función pública debe garantizar la realización efectiva de los principios de igualdad y mérito, y que cualquier restricción o diferenciación debe contar con una justificación constitucional suficiente. En ese sentido, sostuvo que los concursos públicos constituyen el mecanismo ordinario para el ingreso a la carrera administrativa y que su regulación debe asegurar condiciones de transparencia, imparcialidad y objetividad, sin desconocer igualmente el principio de la confianza legítima que se vio afectado en este caso por cuanto la administración introdujo cambios reglamentarios que alteran de manera intempestiva las condiciones bajo las cuales los ciudadanos estructuraron sus expectativas de participación en un proceso de selección.

6. En apoyo de esta tesis, citó algunas decisiones de la Corte Constitucional<sup>4</sup> y se refirió a los límites de la potestad reglamentaria de la administración, que dijo, debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y la ley, sin desbordar las competencias asignadas ni afectar derechos fundamentales.

## **2.2. Pronunciamiento de las entidades demandadas frente a la medida cautelar**

**2.2.1. El apoderado de la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>5</sup>** señaló que en este caso no se cumplen los requisitos para decretar la medida precautelativa solicitada dado que de una parte no se cumple con la carga argumentativa ni la titularidad del derecho, exigidos en los artículos 229 y 331 de del CPACA y de otra, que el demandante se limitó a requerir la suspensión provisional de la Resolución 3842 de 18 de marzo de 2022, pero sin concretar la irregularidad presentada por parte de la entidad para expedir el manual de funciones y competencias laborales, por lo que no se evidencia la vulneración de las normas superiores citadas en la demanda, entre

<sup>3</sup> Las condiciones a que alude, son las expuestas en el concepto de violación de la demanda.

<sup>4</sup> Entre ellas las sentencias T-267 de 2012 y T 479 de 2015.

<sup>5</sup> Índices 51 y 53 del aplicativo SAMAI.



ellas los artículos 125 y 130 de la Constitución Política así como de los artículos 7 y 11 de la Ley 909 de 2004.

7. Precisó que existe un concepto de CONACES del Ministerio de Educación Nacional de 17 de marzo de 2021 en el que estableció la inviabilidad de incluir la carrera de derecho como válida para el ejercicio de la carrera docente con base en criterios técnicos y con base en ello es que se profirió el acto demandado.

8. Además de lo anterior, explicó que se dio cumplimiento a la medida cautelar ordenada por el Consejo de Estado en auto proferido dentro del proceso 11001032500020220031800 (2598-2022), esto a través de la Resolución 018278 del 2 de octubre de 2023 en la cual se determinó la inclusión provisional del título de abogado para ejercer como docente en el área de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia. Allí se especificó que dicha medida regía hacia futuro y aplicaba para todos los profesionales en derecho que quieran optar por ser docentes del área de ciencias sociales, historia, geografía constitución política y democracia en los niveles de primaria, básica y media en el sector oficial, en los concursos que se convoquen para ofertar cargos de empleos docentes.

**2.2. El apoderado de la Nación, Ministerio de Educación Nacional<sup>6</sup>** se opuso a la medida cautelar para lo cual citó el artículo 231 del CPACA del que destacó que la medida procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas.

9. Señaló que la entidad ya profirió la Resolución 018278 del 2 de octubre de 2023<sup>7</sup> a través de la cual se dio cumplimiento a la orden de suspensión provisional dictada a través de Auto 0-65-2022 del 16 de diciembre de 2022 proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Precisó que en virtud de la modificación realizada mediante la Resolución 018278 se entiende que el título en derecho sí se encuentra habilitado para el cargo de “Docente de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia”, en tanto que el título de derecho actualmente **no** se encuentra habilitado para el área de docente de ciencias económicas y políticas.

10. Sin embargo, en el manual de funciones dispuesto en la Resolución 003842 de 2022, en los numerales 1.2.2.1 y 1.2.2.2 del Anexo Técnico se dispuso que pueden acceder al cargo de rector o director rural entre otros los “Profesional No Licenciado en cualquier área de conocimiento” y esto incluye a los profesionales del derecho, solo

<sup>6</sup> Índice 52 *Ibidem*.

<sup>7</sup> Argumento incluido en la contestación de la demanda, pero por su relación directa con la medida cautelar, se analizará en este estadio procesal.



que, para dichos cargos, además, se debe acreditar la experiencia requerida en los numerales aludidos.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Aclaración previa

11. Como ya se indicó, en su demanda el señor Juan Pablo Serrano Fratalli solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 003842 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Nación – Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual «se adopta el nuevo Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los Cargos de Directivos Docentes y Docentes del Sistema Especial de Carrera Docente y se dictan otras disposiciones».

12. De dicha medida se corrió traslado a través de auto de 11 de abril de 2024<sup>8</sup> y en virtud de ello se pronunciaron los apoderados del Ministerio de Educación Nacional<sup>9</sup> y de la Comisión Nacional del Servicio<sup>10</sup>.

13. Encontrándose el proceso al despacho para resolver la solicitud de medida cautelar, se advierte que esta presenta un alcance más amplio que el de las pretensiones de la demanda, dirigidas de manera expresa y exclusiva a obtener la nulidad de los apartados 2.1.4.4 y 2.1.4.18 del Anexo Técnico I de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, frente a los cuales se estructuraron los cargos propuestos y, en consecuencia, el correspondiente concepto de violación.

14. En tal contexto, resulta necesario efectuar una interpretación integral y sistemática tanto de la demanda como de la solicitud de medida cautelar, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, habida cuenta de que el medio de control de nulidad puede ser ejercido por cualquier ciudadano sin que se le exijan rigorismos técnicos excesivos. Bajo esta óptica, y dado que el sustento de la solicitud de la medida cautelar se encuentra directamente ligado a los cargos expuestos en la demanda, debe entenderse que la petición de suspensión provisional recae únicamente sobre los apartados 2.1.4.4 y 2.1.4.18 del Anexo Técnico I de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022.

#### 3.2. De las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, el juez o magistrado ponente podrá, en providencia motivada, decretar las medidas cautelares que estime indispensables para proteger y garantizar, transitoriamente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

<sup>8</sup> Índice 38. Radicado interno 3305-2022.

<sup>9</sup> Índice 52. *Ibidem*.

<sup>10</sup> Índices 51 y 53. *Ibidem*



16. Esta misma norma establece que tal facultad procede, a petición de parte debidamente sustentada, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

17. La decisión que el juez o magistrado adopte sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

18. Ahora bien, el artículo **230 *ibidem***, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares establece lo siguiente:

- Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y
- Deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

19. Asimismo, de conformidad con la norma en comento, una o varias de las siguientes medidas cautelares podrán ser decretadas por el juez o magistrado ponente:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

### **3.3. De los requisitos para la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**

20. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos para decretar las medidas cautelares y, tratándose de la medida cautelar de **suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**, consagra los siguientes:

- i.) **Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo:** Procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto



demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

- ii.) **Cuando se pretenda, adicionalmente, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios:** Deberá probarse al menos sumariamente la existencia de estos.

21. La norma en cita consagra, también, los requisitos que deben concurrir para la procedencia de las medidas cautelares **en los demás casos**, es decir, cuando la cautela solicitada es una distinta a la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

22. Al respecto, la disposición en comento establece:

**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

**En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:**

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios». (Resaltado fuera de texto)

### 3.4. Caso concreto

23. En este caso los apartes de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022 cuya suspensión provisional se pretende, corresponden a los **apartados 2.1.4.4.** en el que se establecieron los requisitos de estudio para docentes de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia y el **2.1.4.18** frente a los docentes de ciencias económicas y políticas. Ambos por la no inclusión de la profesión de abogado como un requisito para ejercer la docencia en esas áreas.

24. Sería procedente pronunciarse sobre los fundamentos de la **solicitud cautelar respecto del apartado 2.1.4.4. de la Resolución 003842 de 18 de marzo de 2022**, sin embargo, debe advertirse que esta corporación, mediante auto del 16 de diciembre



de 2022,<sup>11</sup> estimó que, pese a que la suspensión de los efectos jurídicos del apartado en mención sí era jurídicamente viable, no era idónea para lograr la protección cautelar del objeto del proceso. En esa medida decretó como medida cautelar **la orden de inclusión provisional** en ese apartado (2.1.4.4.) del título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Esto con fundamento en las siguientes consideraciones:

De esa forma, aunque cabe afirmar que la medida de suspensión provisional solicitada sí es jurídicamente viable, pues se pide respecto de un acto administrativo, esta no es idónea para lograr la protección cautelar del objeto del proceso. Sin embargo, esto no es óbice para que, tal y como lo prevé el artículo 229 del CPACA, el juez decrete la que considere necesaria para tales efectos<sup>12</sup>, **con mayor razón cuando, como lo ha señalado el Consejo de Estado en su jurisprudencia, en el medio de control de nulidad son procedentes las medidas cautelares de oficio**<sup>13</sup>, porque el trámite de la acción popular no es el único que puede encajar dentro de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 229<sup>14</sup> en relación con los procesos en los que se defiendan derechos e intereses colectivos en los que es posible la declaración oficiosa, pues esa finalidad también es perseguida por el medio de control de nulidad.

De esa manera, el despacho estima que, de encontrarse acreditados los requisitos de la apariencia de buen derecho, del peligro en la demora y del juicio de ponderación de intereses, la medida cautelar que se debe adoptar es la de **la orden de incluir provisionalmente en el apartado 2.1.4.4 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, proferida por la ministra de Educación Nacional, del título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia**. En esa línea de ideas, a continuación, se estudiará lo relativo al *fumus boni iuris*, al *periculum in mora* y a la ponderación de intereses en conflicto.

[...]

**Tesis del despacho:** El apartado 2.1.4.4 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, proferida por la ministra de Educación Nacional, sí incurre en omisión reglamentaria al no incluir el título profesional en derecho como uno de los que permiten cumplir con el requisito de formación académica para el empleo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

[...]

Como se puede observar, tal y como lo sostuvo el demandante, el título profesional en derecho pasó de estar incluido en la Resolución 15683 de 2016 a no estarlo en la 003842 de 2022, y esta última mantuvo los mismos títulos de la anterior salvo por la sustracción de este y por la adición del de artes liberales en ciencias sociales. En ese sentido, en un primer momento de este examen, cabe afirmar que el acto acusado ofrece una base de reglamentación de la cual se puede predicar su incompletitud.» (Negrilla original).

<sup>11</sup> Radicado 11001032500020220031800 (2598-2022).

<sup>12</sup> Se resalta que, desde la doctrina, frente a la facultad del juez para decretar las medidas cautelares que considere necesarias, se ha dicho que esta implica «que el demandante está facultado para solicitar “cualquier tipo de cautela” y el juez está facultado, para decretarla o sustituirla por otra más razonable [...]»: Juan Carlos Garzón Martínez, *El nuevo proceso contencioso administrativo*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2014, p. 790

<sup>13</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 28 de mayo de 2015, rad. 11001-03-24-000-2013-00534-00(20946) acumulado 11001-03-24-000-2013-00509-00(21047); Sección Primera, auto del 9 de febrero de 2018, rad. 11001-03-24-000-2015-00522-00.

<sup>14</sup> CPACA, art. 229, par.: «Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos [...] del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio».



25. De acuerdo con lo anterior, resulta procedente **estarse a lo resuelto en la providencia del 16 de diciembre de 2022**<sup>15</sup> en la que se coligió que era idónea la medida cautelar de inclusión de la profesión de derecho dentro de las relacionadas en apartado 2.1.4.4. de la Resolución 003842 de 18 de marzo de 2022, situación análoga a este proceso donde se alega la nulidad del aparte demandado por la no inclusión del título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia; medida ésta en virtud de la cual el Ministerio de Educación Nacional profirió la Resolución 018278 de 2 de octubre de 2023 que determinó la inclusión provisional del título de abogado para ejercer como docente en el área de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.

26. De otra parte, en lo referente a la solicitud de suspensión provisional del aparte 2.1.4.18 del Anexo Técnico I la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022<sup>16</sup>, por la no inclusión del título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias económicas y políticas, el demandante reiteró los mismos argumentos formulados frente al apartado 2.1.4.4. Esto es el desconocimiento del derecho a la igualdad, el debido proceso y la legalidad administrativa, en la medida en que no se ajustan a los parámetros que rigen la carrera administrativa, así como la afectación al acceso a la función sobre los principios de igualdad y mérito.

27. Ahora bien, para resolver se tiene que los artículos 229, 230 y 231 del CPACA analizados en el acápite anterior establecen que: (i) cuando se trata de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo es necesario que el juez o magistrado ponente realice la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas y las pruebas allegadas con la solicitud, tal como lo dispone el artículo 231 ibidem; (ii) la ley concedió al juez o al magistrado ponente la potestad de adoptar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto de proceso y la efectividad de la sentencia; y (iii) en aquellos casos en que se declara una medida cautelar diferente a la suspensión, se deben observar los supuestos de apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), peligro en la demora (*periculum in mora*), y se debe realizar un juicio de ponderación de intereses que permita concluir que resultaría más gravoso para el interés público negarla que concederla.

28. En el presente asunto, se solicitó la medida cautelar en un proceso declarativo, sin embargo, como lo señaló el Consejo de Estado en el referido auto de 16 de diciembre de 2022, la suspensión provisional de los efectos del apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, no se acompasa con lo solicitado por el demandante, como lo es la inclusión del título profesional en derecho

<sup>15</sup> Radicado 11001032500020220031800 (2598-2022). Sección Segunda, Subsección A.

<sup>16</sup> «[P]or la cual se adopta el nuevo Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los Cargos de Directivos Docentes y Docentes del Sistema Especial de Carrera Docente y se dictan otras disposiciones»



como uno de los requisitos de formación académica para el empleo de docente de ciencias económicas y políticas.

29. Esto por cuanto, según lo alega el Ministerio de Educación Nacional incurrió en una omisión reglamentaria por lo que no sería coherente que se declare la nulidad de todo el apartado 2.1.4.18 que incluye otros títulos profesionales, sino que busca la inclusión del título de derecho.

30. Además, tal exclusión se sigue manteniendo en el tiempo, tal como lo señaló en su contestación el Ministerio de Educación Nacional, según la cual en virtud de la Resolución 018278 del 2 de octubre de 2023 por la que se dio cumplimiento al auto 0-65-2022 del 16 de diciembre de 2022 proferido por el Consejo de Estado, se entiende que el título en derecho sí se encuentra habilitado para el cargo de “Docente de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia”, en tanto que el título de derecho actualmente **no** se encuentra habilitado para el área de docente de ciencias económicas y políticas.

31. Lo anterior, impone concluir que la suspensión provisional no es la medida idónea que pueda imponerse para enmendar la exclusión del título profesional de abogado del apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 de 18 de marzo de 2022, pues, además, puede afectar a quienes su profesión sí está incluida para ejercer el cargo de docente de ciencias económicas y políticas. Así las cosas, de acuerdo con lo señalado en los artículos 229 y 230 del CPACA procede el despacho a verificar si es procedente la aplicación de una medida cautelar diferente como lo es incluir provisionalmente el título profesional en derecho en el apartado 2.1.4.18. del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022.

32. Esta medida debe analizarse a la luz de lo señalado por el artículo 231 del CPACA, norma que exige entre sus requisitos (i) apariencia de buen derecho, (ii) del peligro en la demora y (iii) del juicio de ponderación de intereses.

33. En cuanto al primero de los requisitos, apariencia de buen derecho, criterio jurisprudencial en el que sin prejuzgar se realiza una evaluación preliminar donde se determina si la demanda tiene fundamentos sólidos y probabilidad de prosperar.

34. En este caso el demandante centra su disenso frente al apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, por la omisión de inclusión del título profesional en derecho como uno de los que permiten cumplir con el requisito de formación académica para el empleo de docente de económicas y políticas genera la afectación de los derechos de acceso a cargos públicos, la igualdad, el debido proceso y la legalidad administrativa, y los parámetros que rigen la carrera administrativa frente a las condiciones equitativas para todos los aspirantes, basadas en el mérito.



35. Tal como se verificó en el proceso radicado 11001032500020220031800 (2598-2022) la Resolución 15683 de 2016, que contenía el anexo técnico del manual de funciones, requisitos y competencias laborales para los cargos de docentes y directivos docentes del sistema especial de carrera docente y que se encontraba en vigor antes de la expedición de la Resolución 003842 de 2022 sí contenía, en el apartado 2.3.8. el título de abogado para ser docente de ciencias económicas y políticas:

### 2.3.8. Docente de ciencias económicas y política

[...]

Profesionales no licenciados	
Formación académica	Experiencia mínima
Título profesional universitario en alguno de los siguientes programas: [...] <b>7. Derecho</b> [...]	No requiere experiencia profesional mínima

36. Pese a lo anterior, el título profesional en derecho no fue incluido en la Resolución 003842 de 2022, específicamente en el apartado 2.1.4.18, lo que evidencia una omisión por parte de la administración que incide directamente en la posibilidad de los interesados de acceder al cargo de docente en el área de ciencias económicas y políticas. En efecto, quienes anteriormente contaban con la opción de presentarse a los procesos de selección docente, ahora ven restringida dicha posibilidad, con lo cual se vulnera su derecho de acceso a la función pública, así como los principios de igualdad y mérito. De igual forma, se desconoce el principio de confianza legítima, en tanto la administración introdujo modificaciones reglamentarias que alteran de manera intempestiva las condiciones bajo las cuales los ciudadanos estructuraron sus expectativas de participación en un proceso de selección.

37. Finalmente, la entidad no indicó en su contestación algún argumento que permita evidenciar un principio de razón suficiente que justifique la exclusión del título de derecho. En efecto, en su contestación el Ministerio de Educación Nacional señaló que con base en un concepto de CONACES, se consideró que la omisión en la inclusión del título profesional en derecho estuvo fundamentada en que tal título profesional no guardaba relación con el área del conocimiento a impartir como docente.

38. No obstante, al expediente no se allegó el citado concepto que justifique la citada exclusión o documento alguno en que se pueda advertir por qué en la Resolución 15683 de 2016 ese título profesional sí guardaba relación con la profesión docente en esas áreas, pero no ahora como se advierte de la Resolución 003842 de 2022 en el apartado 2.4.18, es decir, no se precisaron cuáles fueron las circunstancias que cambiaron como para determinar la citada exclusión.



39. De acuerdo con lo anterior, no se advierte un principio de razón suficiente que permita justificar la exclusión del título profesional en derecho como lo señala el demandante.

40. Esta situación es generadora de desigualdad negativa frente a los docentes que sí pudieron presentarse en concursos docentes anteriores donde al amparo de la Resolución 15683 de 2016 el título de derecho sí fue suficiente para el cargo docente de ciencias económicas y políticas. Igualmente, se presenta frente a quienes ostentan alguno de los títulos enlistados en el apartado 2.1.4.18 de la Resolución 003842 de 2022, que sí pueden presentarse al concurso para el citado cargo esto es, sin que exista justificación y objetividad del trato desigual, lo que va en contravía de lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política.

41. En esta medida, por todo lo señalado y dado que esa afectación surge a primera vista, se impone concluir que se da la apariencia de buen derecho en este caso para la procedencia de la medida.

42. En cuanto al requisito de verificar si existe peligro en la demora, es evidente que se presenta un perjuicio irremediable dado que si no se adopta la medida cautelar de ordenar la inclusión provisional del título profesional de derecho en el apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, se puede afectar el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades de los trabajadores y al acceso a los cargos públicos de quienes con esa profesión desean aspirar al empleo de docentes en el área de ciencias económicas y políticas.

43. Finalmente, en cuanto a la ponderación de intereses, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.º del artículo 231 del CPACA el despacho considera que es más perjudicial para el interés público negar la medida cautelar que concederla, ya que mantener la norma vigente implicaría una exclusión injustificada de los profesionales en derecho del acceso a cargos docentes, vulnerando sus derechos a la igualdad y al acceso a cargos públicos. Por ello, la medida es necesaria para evitar una situación aparentemente discriminatoria. Además, se estima que esta tiene mayor peso que la suspensión provisional solicitada, pues esta última, aunque viable, no cumpliría plenamente las pretensiones y afectaría más intensamente el interés público al comprometer la protección de derechos fundamentales.

44. Así las cosas, en lo que tiene que ver con este requisito, se justifica igualmente la adopción de la medida cautelar, por lo que, como ya se dijo, en aras de garantizar los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades de los trabajadores y al acceso a los cargos públicos, sin afectar a las personas que ostenten los títulos profesionales allí enlistados, se debe ordenar incluir provisionalmente en el apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, proferida por la ministra de Educación Nacional, el título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias económicas y políticas.



45. Es de señalar que en este caso no se ordenará el pago de caución alguna, (artículo 232 del CPACA) dado que en este caso se busca la finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses públicos y, por ello, no hay lugar que se preste caución por parte del solicitante.

46. En mérito de lo expuesto, el despacho sustanciador

### RESUELVE

**PRIMERO. Estarse a lo resuelto** en el auto del **16 de diciembre de 2022**<sup>17</sup> que decretó la medida cautelar consistente en ordenar la inclusión provisional en el apartado 2.1.4.4 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, del título profesional en derecho como uno de aquellos que sirven para acceder al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

**SEGUNDO. Decretar** como medida cautelar la orden de incluir provisionalmente el título profesional en derecho en el apartado 2.1.4.18 del anexo técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, en el listado de aquellos para acceder al cargo de docente de ciencias económicas y políticas.

**TERCERO:** Notificar este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado al ministro de Educación Nacional o a quien haga sus veces, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al director del Departamento Administrativo de la Función Pública y al demandante en el proceso acumulado 11001032500020240002000 (0134-2024).

**CUARTO. Ordenar** al ministro de Educación, o quien haga sus veces, que a través de la página web oficial de esa entidad, se publique este proveído. La Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado requerirá al Ministerio de Educación Nacional para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el consejero de Estado en sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley y el art. 186 del CPACA.

<sup>17</sup> Radicado 11001032500020220031800 (2598-2022). Sección Segunda, Subsección A.