



Radicado: 11001032500020220031800 (2598-2022)
Demandantes: Luis Carlos López Sabalza

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

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD.
Radicación: 11001032500020220031800 (2598-2022).
Demandante: LUIS CARLOS LÓPEZ SABALZA.
Demandada: NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

Temas: Medida cautelar procedente frente a omisiones reglamentarias. Exclusión injustificada del título profesional en derecho de la posibilidad de acceder al empleo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Orden de inclusión provisional 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 mencionado título profesional como uno de aquellos que sirven para acceder a ese cargo.

AUTO DECRETA MEDIDA CAUTELAR

Interlocutorio O-65-2022

1. ASUNTO

El despacho procede a resolver la solicitud de decreto de medida cautelar presentada por el señor Luis Carlos López Sabalza, consistente en la suspensión provisional de los efectos del 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, «[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».

2. ANTECEDENTES

2.1. Demanda y solicitud de suspensión provisional¹

El señor López Sabalza acusa de nulidad el acápite del acto administrativo previamente mencionado, en cuanto, según él, la ministra de Educación incurrió en

¹ La demanda subsanada puede ser consultada en el índice 11 del expediente digital, en el sistema Samai del Consejo de Estado.



una omisión reglamentaria al no incluir la carrera de derecho en los requisitos de formación profesional para ocupar el cargo de «docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia», y pretende que se le ordene al Ministerio de Educación Nacional que incluya el título en derecho como uno de los que permiten cumplir con el requisito de formación académica para el aludido empleo.

En ese sentido, el demandante aseguró que tal omisión desconoció los artículos 25, 53 y 54 de la Constitución Política, 116 y 118 de la Ley 115 de 1994, 3.º, 12 (párrafo 1.º) y 21 del Decreto Ley 1278 de 2002, y 2.4.6.3.8 del Decreto 1075 de 2015, que en conjunto permiten que quienes cuenten con un título expedido por las instituciones de educación superior, que sea distinto al de profesional en educación o licenciado, puedan ejercer la docencia en la educación por niveles u grados, en el área de su especialidad o una afín, y que se les inscriba en el Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando acrediten estudios pedagógicos.

Asimismo, llamó la atención acerca del hecho de que antes de que fuera emitido el acto administrativo demandado, en el Ministerio de Educación se encontraba en vigor el manual de funciones, requisitos y competencias laborales contenido en la Resolución 15683 del 1.º de agosto de 2016, y esta, en su aparte 2.3.2, permitía la aspiración de personas con título profesional en derecho a cargos docentes en el área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. En esa ilación, expuso que la omisión reglamentaria que reprocha no tuvo justificación alguna y careció del concepto de calidad de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES).

Finalmente, en lo relativo a la sustentación de la solicitud de medida cautelar, sostuvo que en el asunto se evidencia, por un lado, el *periculum in mora* o peligro en la demora, ante la afectación abiertamente ilegal del derecho al trabajo de los profesionales en derecho, que no pueden aspirar a ser docentes oficiales en el área de ciencias sociales. Y por el otro, el *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, por la existencia de la Resolución 15683 de 2016 del Ministerio de Educación, que sí admitía que estos profesionales ocuparan el mencionado empleo.

2.2. Pronunciamiento del Ministerio de Educación Nacional²

El Ministerio se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada por el demandante. En ese orden, aseveró que no se cumplieron los presupuestos sustanciales para decretar la suspensión provisional de los efectos del aparte de la resolución acusada, toda vez que en el libelo no se expresó ningún argumento sobre la infracción de las normas en las que esta debía fundarse. Además, sostuvo que en este momento del proceso no es procedente un pronunciamiento sobre el fondo del litigio planteado en la demanda, lo cual sustentó en las consideraciones de una

²Índice 23 *ibidem*.



sentencia proferida en el Consejo de Estado el 1.º de diciembre de 2008, en vigencia del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo³.

En todo caso, manifestó que, para ingresar al servicio educativo mediante concurso de méritos, es menester acreditar, ya sea el título de nominalista superior, tecnólogo en educación, licenciado en educación o profesional no licenciado, y estos últimos solo pueden ejercer la docencia en un área de conocimiento afín a su formación.

En lo que tiene que ver con el título profesional en derecho, expuso que antes de ser proferido el acto demandado, se le pidió a la CONACES que determinara si tenía afinidad con el área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia y si, por lo tanto, era idóneo para desempeñar el cargo de docente de aula y en el «nivel d», y la Comisión, con base en su competencia y la política educativa rural, conceptuó que no se debía incluir este título profesional.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con los artículos 229⁴ y 230⁵ del CPACA, el despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar sobre el acto administrativo acusado.

3.2. Estudio normativo y jurisprudencial de las medidas cautelares

El marco general de las medidas cautelares descansa en el *loci* propuesto por Chiovenda según el cual: «el tiempo necesario para tener razón no debe causar daño a quien tiene razón»⁶, de allí que la principal misión de esta interesante institución procesal es la **tutela judicial efectiva**, de tal suerte que se proteja y garantice el objeto del proceso, en forma temprana y provisional. En igual sentido, la norma en cita precisa que la medida cautelar principalmente propugna por la efectividad de la sentencia, esto es, que la decisión final, acompasada con la cautela, resuelva el litigio en sentido material y no como un simple formalismo sin alcances o incidencias en los derechos de los usuarios de la justicia.

³ La cita fue la siguiente: «Consejo de Estado sentencia 25000-26-000-2007-00533-01 (35827) 01 de diciembre de 2008 M.P Enrique Gil Botero»

⁴ CPACA, art. 229: «Procedencia de medidas cautelares. 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 a petición de parte debidamente sustentada podrá el juez o magistrado ponente, decretar en providencia motivada las medidas cautelares que considere necesarias [...]».

⁵ CPACA, art. 230: «Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas [...]».

⁶ Chiovenda, G., «Notas a Cass. Roma, 7 de marzo de 1921». Giur. Civ e Comm., 1921, p. 362.



Se entiende que el objeto del proceso es la cuestión litigiosa o «*thema decidendi*», el cual se sustenta inicialmente en la demanda que contiene las pretensiones, los fundamentos de derecho y de hecho. Para el juez es un reto decidir la medida cautelar presentada antes de la notificación del auto admisorio de la demanda⁷, puesto que básicamente solo tiene como fundamento la propuesta primaria de la solicitud y algunas luces adicionales en el escrito de la contraparte al descorrer el traslado⁸. *Prima facie*, es cierto que la sola demanda podría ser un punto de partida precario, que lo es menos, si la petición de amparo temprano contiene argumentos sólidos y coherentes, lo cual denominamos fortaleza interna. Esta, se reafirma si existe un nivel confiable de seguridad jurídica (fortaleza externa), esto es, si hay sentencias de unificación o precedentes consolidados que le pueden dar un mayor grado de certeza al juez cuando decida la medida cautelar.

Por ello, la primera condición de éxito de la solicitud la arraiga el artículo 229 del CPACA en que esté «debidamente sustentada», esto es, que tenga el potencial de convencer al juez, quien, por su parte, en actitud dialógica, estará dispuesto a escuchar los buenos argumentos y hacer la valoración de las pruebas aportadas, si fuere el caso.

La firmeza del punto de partida aquí señalado será la clave del ejercicio hermenéutico que ensamble los dos extremos, principio y fin del litigio. En efecto, cuando la decisión de la medida cautelar goza de precisión fáctica, normativa y apoyo en sentencias de unificación, ello ofrece al juez y a las partes una luz o faro que irradia todas sus etapas, con lo cual se avanza en la fijación temprana del litigio, orienta las etapas procesales e incluso tiene la virtud de hacer visibles o anunciar los principales fundamentos de hecho y de derecho de la sentencia, sin que ello signifique que se trata de una sentencia sumaria o anticipada, pues siempre ha de recordarse que la medida cautelar es provisional y, por tanto, puede ser revocada o ajustada en el transcurso del proceso, lo cual implica que el juez deberá estar atento a las múltiples variables jurídicas y fácticas que puedan incidir en los fundamentos en que se sustentó la decisión cautelar.

Esta última consideración es un punto crucial, puesto que en derecho no hay respuestas únicas correctas y de allí que el margen de desviación interpretativa es una variable difícilmente controlable por los jueces. Por ello, es preclaro el artículo 235 del CPACA que permite al juez de oficio o a petición de parte levantar, modificar o revocar la medida cautelar. Y en el mismo sentido, el artículo 229 del CPACA se convierte en un eficaz resguardo del juez respecto de posibles cuestionamientos o

⁷ La medida cautelar puede presentarse antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada (art. 229 del CPACA).

⁸ Excepto cuando se trate de solicitud de urgencia. Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.



dudas sobre las decisiones adoptadas en una medida cautelar al indicar que «La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento». Por tanto, en el transcurso del proceso podrá ratificar, ajustar, corregir e incluso contradecir la decisión cautelar y, por ende, los argumentos consignados en la medida cautelar al momento de proferir la sentencia definitiva.

Es posible que tengan alguna razón (pero no toda) aquellos que sostienen que la medida cautelar es para el juez una sentencia «a ciegas», lo cual no es necesariamente cierto si la decisión se ajusta a lo indicado en el artículo 231 del CPACA, el cual exige un cuidadoso ejercicio argumentativo que permite avizorar la hermenéutica plausible y la incidencia de ella en la sentencia futura. Si el camino interpretativo es incierto o poco lúcido, ello debería conducir a la negativa de la medida.

LA DUDA RAZONABLE

Respecto de esta última afirmación, si el ejercicio hermenéutico es un laberinto acentuado por una precaria seguridad jurídica, por ejemplo, porque confluyen sentencias de unificación contradictorias (total o parcialmente), o porque hay dos o más decisiones judiciales dispares de las altas cortes⁹, entonces el juez tiene los argumentos necesarios para negar la medida cautelar por existir un alto nivel de «duda razonable».

En la misma ilación, el juez también puede argumentar «duda razonable» para negar la medida cautelar cuando observa genuinas antinomias, o por lo menos avizora, lo que podríamos denominar incongruencias normativas que no han sido resueltas por la jurisprudencia¹⁰.

Por otra parte, si uno de los problemas jurídicos principales está relacionado con pruebas que son concluyentes para edificar la sentencia y, que al momento de decidir la medida cautelar no están controvertidas o son de aquellas que requieren ser complementadas, entonces en dichos casos el juez también podría argumentar que existe una «duda razonable», porque el éxito de la pretensión implica el recaudo y valoración probatoria que sólo puede cumplirse luego del ritual procesal pertinente¹¹.

⁹ El mal llamado «choque de trenes» que ha sucedido con cierta frecuencia en vigencia de la Constitución Política de Colombia del año 1991.

¹⁰ Sección Quinta. Auto de sala unitaria del 18 de septiembre de 2012, magistrado Alberto Yepes Barreiro. Radicación 11001-03-28-000-2012-00049-00. Medio de control nulidad electoral. Actor: Leonardo Puertas. Demandada la Corporación Autónoma Regional de la Guajira. En dicho auto al analizar las normas poco congruentes que regulan la integración del consejo directivo de una Corporación Regional argumentó lo siguiente: «[...] Las anteriores razones llevan a la Sala a concluir que existe una duda razonable en la determinación del número de miembros que componen el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira [...]».

¹¹ Sección Quinta. Auto de sala unitaria del 17 de marzo de 2016 con ponencia de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación 76001-23-33-000-2015-01577-01. Actor: Geimi Beltrán Fernández. Demandado: Municipio de Cali. Medio de control de nulidad electoral en el que confirmó la negativa de suspensión provisional. «[...] La valoración de los documentos



Otra situación interesante es la concurrencia de dos interpretaciones plausibles para la solución del caso concreto, sin que exista sentencia de unificación o precedente jurisprudencial que disuelva la dicotomía o el posible dilema. En estos eventos el juez podrá hacer uso de una estricta ponderación hermenéutica y si el resultado no le permite inclinarse por una u otra interpretación (lo cual no es frecuente) también podría fundamentarse la negación de la medida cautelar en la «duda razonable»¹².

Ahora bien, este es el momento de hacer una advertencia necesaria: la «duda razonable» no puede convertirse en una muletilla que enmascare el viejo argumento del artículo 152 del CCA, el cual auspiciaba una opción formalista al indicar que debía tratarse de «manifiesta infracción» de las disposiciones invocadas, bien por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud. Se recuerda que ello podría llevar a una facilista perspectiva de «manifiesta infracción» con la cual fueron negadas la mayoría de las solicitudes de medidas cautelares (en vigencia del CCA), lo que en el fondo implicaba el aplazamiento de la decisión para la sentencia, y de esta manera el juez evitaba el compromiso temprano y oportuno de pronunciarse sobre el derecho en litigio.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS QUE DISIPAN LA DUDA RAZONABLE

La «duda razonable» debería ser la última *ratio* de la decisión negativa de la medida cautelar porque los principios generales del derecho y, en particular, los derechos fundamentales contienen sólidos argumentos que permiten al juez superar las dudas que solo en ciertos y determinados casos se pueden calificar como razonables.

Por otra parte, es importante distinguir el peso argumentativo de la «duda razonable», el cual está muy distante de la «indecisión» o «las perplejidades» del juez, estas últimas derivadas, tal vez, de la inexperiencia o de la incomprensión del litigio propuesto, o porque el juez desconoce algunos principios útiles cuando se trata de medidas cautelares, entre otros: «precaución» y «prevención».

representativos de imágenes y de las noticias en prensa escrita o grabaciones de audio han generado discusión jurisprudencial desde tiempo atrás, debido a la duda razonable de comprobación de autenticidad y de la certeza de los hechos que se pretenden probar con esas imágenes o noticias en prensa escrita o hablada [...]».

¹² Sección Quinta. Auto de sala unitaria del 27 de junio de 2018 con radicación número: 11001-03-28-000-2018-00063-00. Actor: Gustavo Adolfo Prado Cardona. Demandado: Consejo Nacional Electoral. Asunto: Nulidad contra acto de contenido electoral. [...] Por consiguiente, la declaratoria de la medida suspensiva deberá ser negada, luego de que existen dos o más interpretaciones plausibles sobre el punto de derecho que se analiza, pues ello conlleva, *prima facie*, una duda razonable en relación con la violación normativa puesta de presente, como en otras providencias ha sido explicado por el Despacho¹², e incluso por esta Sala de Sección¹². [...]



El «principio de precaución»¹³ (*Vorsorgeprinzip*) tiene gran relevancia cuando se trata de decidir asuntos de repercusiones ambientales (bióticos, físicos y sociales), desarrollado por primera vez en Alemania¹⁴ con el fin de precaver los efectos dañinos como consecuencia del uso de químicos que solo pueden ser evaluados varios años o incluso décadas después. Por ello, se justifica aunque no exista certeza científica, pero sí serias sospechas de afectación del delicado equilibrio de los ecosistemas y las probables consecuencias nocivas para la vida sobre la tierra. Este principio le permite al juez sustentar la adopción de medidas cautelares de suspensión de los efectos de los actos administrativos o incluso de medidas cautelares positivas, esto es, órdenes preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, tal y como lo autoriza el artículo 230 del CPACA.

El principio de precaución ha tenido su principal aplicación en los riesgos ambientales, pero ello no impide que pueda ser extendido a muchos otros eventos de la vida y la sociedad, puesto que su fundamentación radica en la «prudencia», virtud que Aristóteles ubica en la sabiduría práctica como «un estado, razonable y cierto, en el que se tiene la capacidad de actuar con vistas al bien humano»¹⁵. Así las cosas, la «prudencia» es razonabilidad práctica, esto es, el acopio de conocimientos para tomar las mejores decisiones. Por ello el citado principio también podría servir de fundamento al juez para adoptar medidas cautelares cuando se trate de riesgos de medicamentos, nuevos tratamientos médicos o quirúrgicos, posible afectación de la salud en general¹⁶, riesgos de nuevas tecnologías¹⁷, probables movimientos masivos de tierra, desbordamientos de ríos, etc.¹⁸, si se tiene conocimiento de indicios serios y graves que puedan ser causa o efecto de un posible daño.

Ahora bien, si el juez tiene elementos de juicio que le den certeza sobre la ocurrencia del daño, entonces el principio relevante en la decisión judicial es el de la «prevención», que encuentra fundamento normativo en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de

¹³ Sección Tercera. Auto del 8 de noviembre de 2018. Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Nulidad simple, radicación 11001032600020160014000 (57.819). Demandante: Esteban Antonio Lagos González. Demandada: Nación, Ministerio de Minas y Energía. Esta decisión fue confirmada en Sala Plena de la Sección Tercera, mediante auto del 17 de septiembre de 2019 con ponencia de la magistrada María Adriana Marín, providencia que tuvo cuatro salvamentos de voto en la parte resolutoria advirtió que la cautelar no impide la realización de proyectos pilotos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora mediante perforación horizontal.

¹⁴ En Alemania se adoptó este principio en la década de los años 70. Por su parte la «Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático», suscrita en Nueva York el 9 de mayo de 1992, fue ratificada en Colombia mediante la Ley 164 de 1994, declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 1995.

¹⁵ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro II, cap. 2.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-1077 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁷ Esteve Pardo, José “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental” en: *Derecho del Medio Ambiente y Administración local*, pág. 205 y s.s.

¹⁸ Los principios de precaución y prevención han enriquecido la normativa relacionada con la gestión de riesgos y prevención de desastres naturales, desarrollado en la Ley 1523 de 2012, “*por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”.



Río de 1992. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado dos requisitos: (i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental y (ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños. Este se materializa en mecanismos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones¹⁹.

EL CARÁCTER PROVISIONAL DE LA MEDIDA CAUTELAR

Es oportuno citar al tratadista español Eduardo García de Enterría, quien en su libro *Democracia, jueces y control de la administración*²⁰ precisó lo siguiente:

«[...] Por otra parte, la medida cautelar es esencialmente provisional, puede ser revocada o corregida a lo largo del proceso, según se vayan “constatando” los hechos y el derecho relevantes, y no condiciona en ningún sentido la sentencia final, aunque de hecho la anuncie (que es algo distinto de anticipar) en la mayor parte de los casos. Todas las medidas cautelares se apoyan, en definitiva, en dos principios esenciales, la rapidez y eficacia, y en tal sentido es la única arma disponible contra el bloqueo de la justicia y contra el abuso de la misma por contendientes injustos; una justicia inmediata no necesitaría medidas cautelares, como una injusticia lenta se hace ineficaz y aun una burla (*justice delayed is justice denied*, dicen los ingleses: justicia retrasada es justicia denegada), se deslegitima ante los ciudadanos si no es capaz de arbitrar medidas cautelares para evitar la ventaja injusta que de ese retraso extraen algunos justiciables [...]».

Ahora bien, el artículo 230 del CPACA indica que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, si y solo si tienen relación directa y necesaria con las pretensiones y las excepciones²¹ -si se ha contestado la demanda-, esto es, con el objeto del litigio y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia.

Es interesante destacar la diferencia entre la institución de «la medida cautelar» y la otra que la doctrina ha denominado la «tutela anticipada». La primera, tal y como está regulada en el CPACA, tiene como misión principal asegurar el disfrute eventual y futuro del derecho cautelado. La segunda, esto es la «tutela anticipada» posibilita la inmediata realización del derecho. Esta última, afirma Daniel Mitidiero: «[...] tiene por función combatir el peligro de tardanza de la resolución jurisdiccional componiendo la situación litigiosa entre las partes provisionalmente [...]»²².

Por otra parte, es necesario anotar que la suspensión de los efectos de un acto administrativo no es la única medida cautelar que puede ser decretada por el juez

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-733 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. 4.^a ed. ampliada. Madrid, Civitas, 1998, p. 290.

²¹ Se entiende que la medida cautelar debe tener coherencia con las excepciones, si se ha notificado y contestado la demanda, o en el escrito que descurre el traslado de la medida cautelar, la contraparte propone alguna de las excepciones denominadas mixtas: cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (art. 180, núm. 6).

²² MITIDIERO, Daniel. *Anticipación de tutela. De la tutela cautelar a la técnica anticipatoria*. Madrid, 2013, Marcial Pons, p. 41.



o magistrado ponente encargado de resolver la petición. Así está previsto en el inciso 1.º del artículo 229 de la Ley 1437 el cual indica lo siguiente:

«[...] 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, a petición de parte debidamente sustentada, **podrá el juez o magistrado ponente, decretar en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]**». (Negrita fuera de texto).

En consonancia con la disposición en cita, el artículo 230 *ut supra* respecto del contenido y alcance de las medidas cautelares dispone, **de manera enunciativa**²³, que el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- «[...] 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.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente [...]

De la lectura de los artículos 229, 230 y 231 del CPACA se llega a las siguientes conclusiones: **(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)**

²³ Por ello se puede hablar de medidas cautelares nominadas e innominadas: Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto de ponente del 5 de julio de 2017, rad. 11001-03-26-000-2017-00083-00(59493) y Sección Primera, auto de ponente del 6 de septiembre de 2019, rad. 11001-03-24-000-2019-00022-00.



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.

3.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar solicitada en el caso concreto. Adecuación a otra más razonable

De acuerdo con la anterior aproximación, los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar son básicamente dos: (i) que haya sido solicitada en un proceso declarativo y (ii) que tenga relación directa y necesaria con las pretensiones.

En el presente asunto, si bien se cumple con el requisito de haberse solicitado la medida cautelar en un proceso declarativo, no puede afirmarse que la suspensión provisional de los efectos del 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, sea acorde con las pretensiones, toda vez que el fin último de la demanda es que se incluya 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, y no que se invaliden los demás títulos habilitantes previstos para ello en el manual de funciones.

En ese sentido, se recuerda que el demandante lo que reprocha es una omisión reglamentaria del Ministerio, frente a las cuales, la Sección Segunda a la que pertenece este despacho ha señalado de manera reiterada que resulta procedente su análisis en el medio de control de nulidad²⁴, aplicando, *mutatis mutandis* (cambiando lo que haya que cambiar) los desarrollos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las omisiones legislativas relativas²⁵, entendiéndose entonces que estas se presentan cuando «se excluye o se omite incluir en un reglamento, sin razón justificada, a un grupo de personas beneficiarias o posibles beneficiarias de una preceptiva legal»²⁶. Así, cuando se ha constatado la existencia de una de estas omisiones, lo que se ha dispuesto es el condicionamiento de la validez de la de la norma acusada y no su invalidación²⁷.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 9 de octubre de 2008, rad. 11001-03-25-000-2004-00092-00(1017-04). Reiterada en sentencias del 9 de abril de 2009, rad. 110010325000200500231 00 (9901-2005); del 28 de febrero de 2013, rad. 11001-03-25-000-2010-00058-00 (0458-2010); Subsección B, del 18 de septiembre de 2014, rad. 11001-03-25-000-2009-00077-00(1091-09) y del 14 de febrero de 2019, rad. 11001-03-25-000-2013-01218-00(3070-13), entre otras.

²⁵ Corte Constitucional, sentencias C-146 de 1998, C-891A de 2006, C-351 de 2013, entre otras.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 9 de octubre de 2008, rad. 11001-03-25-000-2004-00092-00(1017-04).

²⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-351 de 2013.



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 efectos²⁸, **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**²⁹, porque el trámite de la acción popular no es el único que puede encajar dentro de lo dispuesto en el párrafo del artículo 229³⁰ 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.

3.4. Estudio sobre la apariencia de buen derecho

Este requisito descrito en los ordinales 1.º y 2.º del artículo 231 del CPACA es propio de las medidas cautelares positivas y se concreta en la existencia de una alta probabilidad de éxito de las pretensiones de la demanda. Así, cuando se estudia la imposición de esta clase de medidas respecto de los actos administrativos que se alegan viciados, esta condición resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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».



respuesta provisional en un tiempo justo³¹. El sentido de apariencia de ilegalidad lo precisa Chinchilla Marín así:

«[...] de la misma forma que la intensidad con la que el interés general reclama la ejecución de un acto es tomada en cuenta por los tribunales para determinar la intensidad del perjuicio que se exige para adoptar la medida cautelar, la intensidad con que se manifieste la apariencia de buen derecho, que es tanto como decir la apariencia de ilegalidad del acto administrativo, debe también tomarse en consideración para determinar la medida del daño que cabe exigir para apreciar la existencia del periculum in mora necesario para otorgar la medida cautelar solicitada.[...]»³².

En este caso, el despacho estima que para determinar si este requisito se cumple es menester resolver el siguiente **problema jurídico**:

¿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, 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?

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.

Para sustentar esta postura se estudiarán los siguientes temas: (3.4.1) Requisitos para que se configure la omisión reglamentaria y (3.4.2) caso concreto.

3.4.1. Requisitos para que se configure la omisión reglamentaria

Tal y como fue anticipado, la Sección Segunda ha aplicado la figura de la omisión reglamentaria con base en los desarrollos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las omisiones legislativas relativas, que ha señalado que estas se configuran cuando se dan los siguientes presupuestos³³:

³¹ Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela S. Sosa y Laura E. Giménez, Régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de Córdoba. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/8.pdf>. Consultado el 30 de julio de 2018.

³² Chinchilla Marín, Carmen «Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España», p. 156, en la publicación «Las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica», Asociación de Magistrados de Tribunales Contencioso Administrativos en los Estados Unidos Mexicanos, México 2009, tomado el 30 de julio de 2018.

Página electrónica: <https://es.scribd.com/document/209225123/Las-Medidas-Cautelares-en-El-Proceso-Administrativo-en-Iberoamerica>

³³ Corte Constitucional, sentencias C-133 de 2018 y C-189 de 2021, entre otras.



«(a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad;

(b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión;

(d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

(e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Adicionalmente ha señalado que también se deben tener en cuenta dos exigencias más: vi) si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o (vii) si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas”

A continuación, teniendo en cuenta los matices que surgen de la naturaleza de los actos administrativos, los cuales, por regla general, deben observar no solo la Constitución, sino también la ley y otros actos administrativos de superior jerarquía, se procede a verificar el cumplimiento de los requisitos:

3.4.2. Caso concreto

a) La existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por ilegalidad

La norma acusada es aquella de la que se puede predicar la ilegalidad por omisión reglamentaria, lo cual queda en evidencia con la comparación entre dicho acto y 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 en vigor antes de la expedición de la Resolución 003842 de 2022. Veamos:

Resolución 15683 de 2016 ³⁴	Resolución 003842 de 2022 ³⁵
«2.3.2. Docente de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia	«2.1.4.4 Docente de ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia

³⁴ Página 483 del archivo de la demanda en índice 3 del expediente digital.

³⁵ Página 29 *ibidem*.



Requisito mínimo de formación académica [...]	[...] Título profesional universitario en alguno de los siguientes programas:
Profesionales no licenciados	1. Sociología. 2. Geografía. 3. Historia. 4. Ciencias sociales.
Formación académica	5. Ciencias políticas (solo, contra opción o con énfasis). 6. Artes Liberales en Ciencias Sociales. 7. Filosofía. 8. Antropología. 9. Arqueología. 10. Estudios políticos. 12. Trabajo social».
Título profesional universitario en alguno de los siguientes programas:	
1. Sociología. 2. Geografía. 3. Historia. 4. Derecho . 5. Filosofía. 6. Antropología. 7. Arqueología. 8. Estudios Políticos y Resolución de conflictos. 9. Ciencias sociales. 10. Ciencias políticas. 11. Estudios políticos. 12. Trabajo social». (Negrita fuera de texto).	

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.

b) La exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que, por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con las normas en las que debía fundarse el acto administrativo, resulta esencial para armonizarlo con el ordenamiento jurídico superior

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, excluye a los graduados en derecho de la posibilidad de ocupar el cargo de docente en el área de ciencias sociales historia, geografía, Constitución Política y democracia, a pesar de que la norma anteriormente vigente les permitía hacerlo y de que se mantuvieron, con las salvedades antes indicadas, las mismas profesiones para acreditar el cumplimiento del requisito mínimo de formación académica para los profesionales no licenciados.



c) La inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión

En este punto hay que recordar que la entidad demandada adujo que la no inclusión del título profesional en derecho estuvo fundamentada en un concepto de calidad de la CONACES, que consideró que, de acuerdo con la política educativa rural, ese grado no tenía afinidad con el área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

No obstante, al expediente de este medio de control no se ha aportado ningún documento de la CONACES ni ningún otro que dé cuenta de la existencia de un concepto previo o de alguna razón que haya justificado la exclusión del título profesional en derecho de aquellos con los que se puede ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, y las consideraciones relacionadas con el asunto tampoco constan en la motivación de la Resolución 003842 de 2022.

Por el contrario, en este proceso sí existe prueba de que, en el procedimiento de formación del acto administrativo del manual de funciones, requisitos y competencias laborales para los cargos docentes, el Ministerio de Educación no tenía claras las razones de tal exclusión, pues en la socialización del proyecto específico de regulación recibió varios comentarios sobre el tema y la respuesta a todos ellos fue la siguiente³⁶:

«Cordial saludo, Atendiendo a su solicitud, la Subdirección de Referentes y Evaluación del Ministerio de Educación Nacional, procederá a solicitar concepto de Calidad a La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES- para que, a partir de la propuesta curricular del programa, su perfil de formación y perfil ocupacional se determine si tiene afinidad suficiente y, se corresponde a plenitud con el área de referencia y la posibilidad de acogerlo como título idóneo para desempeñar el cargo de docente de aula en el área y/o nivel mencionado en su solicitud. Una vez sea remitido el concepto por parte de la Sala CONACES, y en caso de ser avalado, este se incluirá en el proyecto de Manual de funciones docente. [...]».

De ese modo, es posible sostener que, a primera vista, no existe un principio de razón suficiente que permita justificar la exclusión del título profesional en derecho que reprocha el demandante.

d) La generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la reglamentación acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por sus consecuencias, y la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual

El despacho estima que es clara la desigualdad negativa que genera el acto acusado para los profesionales en derecho que, en comparación con la norma anteriormente

³⁶ Página 66 *ibidem*.



vigente, son los únicos excluidos de la posibilidad de ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, sin que para ello se evidencie justificación alguna.

No sobra advertir que, si bien el numeral 2.º del artículo 1.º del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967, prevé que «[l]as distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación», ha de entenderse desde la perspectiva del ejercicio racional del poder que estas distinciones, exclusiones o preferencias deben estar justificadas.

e) La existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional, legal o reglamentario impuesto a la administración para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el ordenamiento jurídico a la autoridad administrativa

El despacho considera que el deber específico y concreto impuesto al Ministerio de Educación para incluir el título profesional en derecho entre aquellos que permiten acceder al cargo de docente en ciencias sociales radica en una de las normas invocadas como violadas por el demandante, a saber, el artículo 53 de la Constitución Política³⁷, que consagra el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores, que en este momento del proceso se muestra como desconocido por la entidad demandada al adoptar el trato desigual en perjuicio de estas personas, sin que medie justificación alguna.

f) La supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta o se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas

Aquí se estima que, del ejercicio comparativo realizado en el literal a), entre las Resoluciones 15683 de 2016 y 003842 de 2022, emerge a primera vista la omisión reglamentaria porque se mantienen los mismos títulos como requisito de formación académica para el cargo de docente de ciencias sociales, diferentes al de licenciado o profesional en educación, salvo el de derecho.

Así las cosas, el despacho valora que existe apariencia de buen derecho porque se cumplen todos los requisitos para la configuración de la omisión reglamentaria y, por lo tanto, a continuación, se procederá con el estudio del peligro en la demora que demanda la adopción de la medida cautelar.

³⁷ CP, art. 53: «El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores [...]». (Negrita fuera de texto).



3.5. Análisis del peligro en la demora

En este acápite, conforme con lo previsto en el numeral 4.º del artículo 231 del CPACA, corresponde constatar si existe el peligro de que se presente un perjuicio irremediable o la posibilidad de que la sentencia tenga efectos nugatorios. En ese orden de ideas, se considera que si no se adopta la medida cautelar consistente en 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 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, se puede presentar un perjuicio irremediable en el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades de los trabajadores y al acceso a los cargos públicos de las personas con título en derecho, que, sin justificación alguna, no pueden aspirar a ser nombradas en el aludido empleo.

Así las cosas, en lo que tiene que ver con este requisito, se justifica la adopción de la medida cautelar.

3.6. Ponderación de intereses

De acuerdo con lo indicado en el numeral 3.º del artículo 231 del CPACA, el despacho estima que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, toda vez que, si esta no es decretada, se mantendría la vigencia sin condicionamientos de una disposición que excluye injustificadamente a los profesionales en derecho de un beneficio que ya le reconocía una norma anterior, consistente en la posibilidad de acceder al cargo de docente en el área de ciencias sociales, desconociendo así sus derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades y de acceso a los cargos públicos.

De conformidad con lo dicho, es posible sostener que la medida cautelar es necesaria para que no se mantenga una situación jurídica que, a primera vista, se muestra discriminatoria frente a estos trabajadores.

Por otro lado, es relevante señalar que, bajo la perspectiva de la ponderación, la adopción de esta medida cautelar positiva tiene un mayor peso que la suspensión provisional solicitada por el demandante, la cual, si bien se reitera que es jurídicamente factible por tratarse de la cautela que generalmente procede respecto de los actos administrativos, no satisfaría las pretensiones de este y afectaría con especial intensidad el interés público, que comprende la protección de los derechos fundamentales.

En efecto, teniendo en cuenta que, como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la doctrina especializada en la materia, la suspensión provisional de los actos administrativos tiene efectos *ex tunc* o, en otras palabras, que se retrotraen hasta



el momento de su expedición³⁸, su decreto generaría un vacío normativo que, en principio, y para evitar el entorpecimiento de la labor de la administración, conllevaría la reviviscencia o reincorporación del apartado 2.3.2 del anexo técnico I de manual de funciones, requisitos y competencias laborales para los cargos docentes bajo la regulación de la Resolución 15683 de 2016, que fue derogado expresamente por el artículo 3.º de la Resolución 003842 de 2022³⁹, que si bien incluye el título profesional en derecho entre aquellos con los que se cumple el requisito mínimo de formación académica para acceder al empleo de docente de aula en ciencias sociales, excluye el de artes liberales en ciencias sociales, motivo por el cual los profesionales en esta última área se verían injustamente afectados por la medida cautelar negativa de suspensión, ya que no podrían aspirar a ocupar el empleo en estudio.

De ese modo, la medida cautelar que mejor satisface el interés público relativo a la garantía de los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades de los trabajadores y al acceso a los cargos públicos, es la positiva que aquí se adopta, consistente en 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, el 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

Por lo dicho, teniendo por cumplidos todos los requisitos para decretar la medida cautelar, así se dispondrá en la parte resolutive de este auto.

3.7. Improcedencia de la caución

El artículo 232 del CPACA⁴⁰ preceptúa que «[e]l solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. El Juez o Magistrado Ponente determinará la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer alternativas al solicitante [y que] [n]o se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública».

En este caso, a pesar de que la medida cautelar que se va a adoptar no es la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, como se dijo, sí se trata

³⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 4 de diciembre de 1995, rad. 1208-1222. En el mismo sentido: Néstor Raúl Sánchez Baptista, *Derecho procesal administrativo*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia y Biblioteca Jurídica Diké, 2017, pp. 642-643.

³⁹ Sobre el concepto de reviviscencia ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 4 de mayo de 2015, rad. 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300); Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 14 de agosto de 2020, rad. 25000-23-42-000-2013-05972-01(0094-17); Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 19 de agosto de 2021, rad. 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713).

⁴⁰ Modificado por el artículo 87 de la Ley 2080 de 2021.



de un proceso en el que se tiene como finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y, por ello, no hay lugar que se preste caución por parte del solicitante.

DECISIÓN

Por lo anterior, como medida cautelar, el despacho ordenará 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 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 mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

Primero: Decretar como medida cautelar la orden de inclusión provisional 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.

Segundo: 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.

Tercero: Ordenar al ministro de Educación, a quien haga sus veces, o a quien se delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad estatal, 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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

