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

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	NULIDAD.
Radicación:	11001-03-25-000-2022-00318-00 (2598-2022) acumulado 11001-03-24-000-2022-00237-00 (5263-2022)
Demandantes:	Luis Carlos López Sabaza y Favián Bolívar Ponce Melo
Demandados:	Nación – Ministerio de Educación Nacional
Coadyuvantes:	Jan Marco Cortés Guzmán, Álvaro Frías Cruz, Javier Emilio Navarro Blanco y otros[1]
Temas:	Títulos habilitantes para docentes no licenciados. Exclusión del título de profesional en Derecho para cargos docentes. Discrecionalidad administrativa. **NIEGA LAS PRETENSIONES.**

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

1. Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, promovido por los señores Luis Carlos López Sabalza y Favián Bolívar Ponce Melo, este último en proceso acumulado, contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES[2]

2. Que se declare la nulidad parcial del apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico I de 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», en cuanto no incluyó el título profesional en Derecho dentro de los requisitos de formación académica exigidos a los profesionales no licenciados para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

3. Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene al Ministerio de Educación

[1] Juan Pablo Hernández Albarracín, Jaime Alberto Alban Araújo, Mónica Isabel Hoyos Contreras, Jairo Andrés Cortés Torres, Efraín Orlando Martínez Peñaloza, David José Peñaranda Forero, Santiago Andrés Bolaños Ruíz, Steven Botero Castaño, Jaime McGregor Arango Castañeda, Jairo Andrés Cortés Torres y Alison Faylem Cruz Mayo –véanse los autos donde se aceptaron como coadyuvantes, visibles a índices 00151 y 00161 de SAMAI–.
[2] Véanse los índices 00003 -demanda- y 000011 -subsanación- de SAMAI.

Nacional incluir el título profesional en Derecho como una de las profesiones habilitantes para el mencionado cargo.

4. En el proceso acumulado, el señor Favián Bolívar Ponce Melo solicitó la nulidad de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022 o, de manera subsidiaria, su nulidad parcial en lo que respecta a los requisitos de formación académica exigidos a los profesionales no licenciados para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

HECHOS

La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

5. Que el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución nro. 9317 de 2016, mediante la cual adoptó el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente. Que el anexo técnico de esa resolución fue subrogado por la Resolución nro. 15683 de 2016, en la cual se incluyó el título profesional en Derecho dentro de los programas habilitantes para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

6. Agregó que luego de la adición de algunos títulos habilitantes mediante la Resolución nro. 253 de 2019, el Ministerio expidió la Resolución nro. 3842 del 18 de marzo de 2022, por medio de la cual adoptó un nuevo manual de funciones, requisitos y competencias para el sistema especial de carrera docente. Explicó que el numeral 2.1.4.4 del Anexo Técnico I fijó los títulos habilitantes para el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Sin embargo, a diferencia de la regulación anterior, no incluyó el título profesional en Derecho dentro de los programas profesionales admitidos.

7. Que durante el trámite previo a la expedición del acto acusado se presentaron observaciones relacionadas con la exclusión del programa de Derecho, frente a las cuales el Ministerio indicó que solicitaría concepto a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES–, para que determinara su afinidad con esas áreas.

8. Que, con posterioridad a la expedición de la Resolución nro. 3842 de 2022, se formularon peticiones para que el Ministerio explicara los motivos por los cuales excluyó el título profesional en Derecho y entregara copia del concepto de CONACES.

9. Señalaron que la exclusión del título profesional en Derecho restringió injustificadamente la posibilidad de que los abogados participaran en los procesos de selección para el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia, pese a que dicho programa había sido reconocido en la regulación anterior y guarda relación con algunos componentes

del área.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

10. Constitución Política, artículos 25, 53 y 54; artículos 116 y 118 de la Ley 115 de 1994; artículos 3, 12, parágrafo 1, y 21 del Decreto Ley 1278 de 2002, y artículo 2.4.6.3.8 del Decreto 1075 de 2015. El demandante del proceso acumulado y agregó los artículos 13, 40 numeral 7, 122 y 125 de la Constitución Política.

11. Sostuvieron que el Ministerio de Educación Nacional excluyó injustificadamente el título profesional en Derecho de los programas habilitantes para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia, pese a que la normativa superior permite que profesionales no licenciados ejerzan la docencia en el área de su especialidad o en una afín.

12. Señalaron que la Resolución nro. 15683 de 2016 incluía el título profesional en Derecho para el mismo cargo, mientras que la Resolución nro. 3842 de 2022 lo retiró del listado de programas admitidos, sin una justificación objetiva y suficiente. En su criterio, esa exclusión desconoció la relación que existe entre la formación jurídica y algunos componentes del área, en especial Constitución Política, democracia, ciudadanía, organización del Estado, derechos y deberes.

13. El demandante agregó que la omisión careció del concepto técnico de calidad de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES–, pese a que el Ministerio había indicado que acudiría a dicha instancia para determinar la afinidad del programa de Derecho con el área.

14. Por su parte, el demandante del proceso acumulado agregó que la exclusión vulneró los derechos a la igualdad y al acceso a cargos públicos, así como el principio de mérito, porque impuso una restricción que, a su juicio, no resultaba razonable ni proporcional frente a los profesionales en Derecho. Además, sostuvo que el Ministerio excedió los límites de su potestad reglamentaria, pues la competencia para adoptar el manual de funciones, requisitos y competencias no lo habilitaba para restringir, sin fundamento objetivo, la participación de profesionales cuya formación podía ser afín al área convocada.

TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

15. La demanda principal fue admitida mediante auto del 23 de septiembre de 2022, luego de que el actor subsanara los defectos advertidos[3]. El **Ministerio de Educación Nacional**[4] se opuso a las pretensiones y señaló que la Resolución 003842 de 2022 fue expedida en ejercicio de la competencia atribuida a esa cartera

[3] Véase índice 00013 de SAMAI.
[4] Véase índice 00027 de SAMAI.

para adoptar el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias de los cargos del sistema especial de carrera docente, en el cual deben definirse los títulos habilitantes para el ejercicio de cada empleo.

16. Explicó que el acto fue resultado de un trámite previo que incluyó mesas técnicas con organizaciones sindicales, publicación del proyecto para observaciones ciudadanas y revisión de las propuestas presentadas durante esa etapa. Frente a la exclusión del título profesional en Derecho, sostuvo que los profesionales no licenciados solo pueden ejercer la docencia en áreas afines a su formación, por lo que la inclusión de cada programa debía responder a criterios de idoneidad, calidad educativa y correspondencia con las funciones del cargo.

17. Indicó que, para el caso del programa de Derecho, solicitó concepto a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES–, con el fin de determinar si su propuesta curricular, perfil de formación y perfil ocupacional guardaban afinidad con el área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Según la entidad, a partir de ese análisis se decidió no incluirlo como título idóneo para desempeñar el cargo de docente de aula en dicha área. Además, afirmó que el título profesional en Derecho no quedó excluido de todo el sistema especial de carrera docente, porque podía ser tenido en cuenta para aspirar a cargos directivos docentes, siempre que se cumplieran los demás requisitos exigidos.

18. El 16 de diciembre de 2022 se decretó medida cautelar y se ordenó incluir provisionalmente el título profesional en Derecho como uno de aquellos admitidos para optar al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia, en el apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico de la Resolución 003842 de 2022[5].

19. El proceso promovido por Favián Bolívar Ponce Melo fue remitido por competencia a la Sección Segunda y admitido mediante auto del 19 de enero de 2023. En este, el Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda y se opuso a las pretensiones con argumentos sustancialmente similares a los expuestos en el proceso principal, relacionados con su competencia para adoptar el manual, el trámite previo de expedición del acto y el concepto solicitado a CONACES para determinar la afinidad del programa de Derecho con el área cuestionada.

20. Por auto del 23 de febrero de 2024 se decretó la acumulación del proceso 11001-03-24-000-2022-00237-00 (5263-2022) al expediente 11001-03-25-000-2022-00318-00 (2598-2022), se dispuso estarse a lo resuelto respecto de la medida cautelar y se reconocieron varias coadyuvancias de la parte demandante[6].

21. El 12 de noviembre de 2024 se incorporaron las pruebas documentales aportadas por las partes, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar antes de

[5] Véase índice 00031 de SAMAI.
[6] Véase índice 00151 de SAMAI.

dictar sentencia anticipada[7]. En esa providencia se precisó que el proceso debía definir la legalidad del apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico de la Resolución 003842 de 2022, al no incluir la carrera de Derecho dentro de los requisitos de formación profesional para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

22. Vencido el término de traslado, el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia el 10 de diciembre de 2024

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

23. **Favián Bolívar Ponce Melo[8]** reiteró que el debate se limita a determinar la legalidad del apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, en cuanto excluyó el título profesional en Derecho como requisito habilitante para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Insistió en que dicha exclusión vulnera los principios de igualdad, pluralismo y acceso a cargos públicos, y que el Ministerio de Educación Nacional excedió su potestad reglamentaria al imponer una restricción que, en su criterio, carece de justificación técnica, razonable y proporcional.

24. **Jaime Alberto Albán Araujo[9]**, en calidad de coadyuvante, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda. Señaló que participó en el concurso docente convocado por la CNSC y que fue inadmitido en la etapa de verificación de requisitos mínimos, pese a la medida cautelar decretada en este proceso. Agregó que la Resolución 15683 de 2016 preveía el título profesional en Derecho como habilitante para el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia, y que, según la información del SNIES que aportó, el programa de Derecho pertenece al área de ciencias sociales y humanas.

25. **Efraín Orlando Martínez Peñaloza[10],** en calidad de coadyuvante, indicó que la exclusión del título profesional en Derecho carece de sustento y de una motivación lógica o razonable. Sostuvo que los programas de Derecho forman en materias relacionadas con Constitución Política, derechos, garantías y deberes, ramas del poder público, organización del Estado, participación democrática, sistema electoral, órganos de control, régimen económico y hacienda pública, contenidos que, en su criterio, evidencian la idoneidad de los abogados para desempeñarse como docentes en el área cuestionada.

Se resolverá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

26. Corresponde a la Sala determinar si el apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico I

[7] Véase índice 00166 de SAMAI.
[8] Véase índice 00170 de SAMAI.
[9] Véase índice 00171 de SAMAI.
[10] Véase índice 00172 de SAMAI.

de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, debe declararse nulo por no incluir el título profesional en Derecho dentro de los requisitos de formación profesional para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

Caso concreto

27. Para resolver el asunto, se analizará si la exclusión del título profesional en Derecho configura una omisión reglamentaria relativa, un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria o una vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo, al acceso a cargos públicos y al mérito, como lo sostuvieron los demandantes.

28. Antes de abordar el fondo, debe precisarse que el presente proceso tiene por objeto el control abstracto de legalidad del acto administrativo general acusado. Por tanto, no corresponde a la Sala pronunciarse sobre decisiones particulares adoptadas en procesos de selección docente, verificaciones de requisitos mínimos, inadmisiones de aspirantes, reclamaciones ante la CNSC, ni sobre situaciones individuales expuestas por algunos coadyuvantes. Tales circunstancias fueron puestas de presente para apoyar la posición de la parte demandante, pero no modifican el objeto del medio de control.

29. En ese orden, deberá establecerse si el Ministerio de Educación Nacional desconoció el ordenamiento superior al no incluir el título profesional en Derecho dentro de los títulos habilitantes para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia; o si, por el contrario, dicha determinación fue adoptada dentro del margen técnico de apreciación que le asiste a la administración para definir los perfiles, requisitos y títulos exigibles en el sistema especial de carrera docente.

30. La Sala sostendrá que las pretensiones no prosperan, porque no se demostró que el Ministerio de Educación Nacional estuviera jurídicamente obligado a incluir el título profesional en Derecho dentro del listado previsto en el apartado acusado. Aunque dicho programa pueda guardar relación con algunos contenidos del área, esa circunstancia no basta para concluir que su exclusión sea ilegal, ni autoriza al juez de nulidad para sustituir el criterio técnico de la administración.

31. El artículo 116 de la Ley 115 de 1994 permite que la docencia sea ejercida por quienes cuenten con título de normalista superior, licenciado en educación u otro título profesional expedido por una institución de educación superior. Sin embargo, esta disposición no define directamente qué programas profesionales habilitan para cada área de conocimiento, ni impone al Ministerio de Educación Nacional la obligación de incluir todos los títulos profesionales que puedan tener alguna relación temática con una asignatura.

32. Por su parte, el Decreto Ley 1278 de 2002 regula el Estatuto de Profesionalización Docente y parte de la necesidad de garantizar que la docencia

sea ejercida por personas idóneas, con formación, experiencia, desempeño y competencias acordes con las necesidades del servicio educativo.

33. En desarrollo de ese marco normativo, el artículo 2.4.6.3.8 del Decreto 1075 de 2015 atribuyó al Ministerio de Educación Nacional la función de adoptar el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos del sistema especial de carrera docente. Ese manual debe contener los títulos habilitantes para el ejercicio de cada cargo, así como los demás criterios necesarios para orientar los procesos de selección.

34. De lo anterior se desprende que el Ministerio tenía competencia para *definir los títulos profesionales habilitantes* para el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. En consecuencia, el debate no se ubica en la falta de competencia formal, sino en establecer si la exclusión del título profesional en Derecho desconoció una obligación legal concreta, resultó arbitraria o excedió los límites propios de la potestad administrativa.

35. La competencia del Ministerio para adoptar el manual no corresponde a una actividad puramente mecánica. La determinación de los títulos habilitantes exige valorar la correspondencia entre los programas académicos, los perfiles de formación, las funciones del empleo, el área de conocimiento y los fines del servicio educativo. Esa valoración comporta un margen técnico de apreciación de la administración, lo que se traduce en la existencia de una competencia discrecional.

36. La competencia discrecional se presenta cuando el ordenamiento jurídico atribuye a la administración una función, pero no predetermina de manera única, cerrada y automática la decisión que debe adoptarse, es decir, no lo hace a través de una regla. En esos eventos, la autoridad cuenta con un margen legítimo de apreciación para escoger, entre varias alternativas jurídicamente admisibles, aquella que estime más adecuada para cumplir la finalidad pública encomendada[11].

37. Esa discrecionalidad no significa ausencia de regulación ni libertad absoluta. La administración no actúa por fuera del derecho, sino dentro de un espacio de decisión reconocido por el propio ordenamiento. Por ello, la competencia discrecional siempre está vinculada a la norma que la atribuye, a la finalidad que debe cumplir, a los hechos que justifican su ejercicio y a los principios que rigen la función administrativa.

38. Su alcance consiste, entonces, en permitir que la administración valore circunstancias técnicas –como en este caso–, institucionales, funcionales o de

[11] La teoría del derecho administrativo explica sobre esta que: «[…] en otros casos las leyes y reglamentos no regulan con tanta exactitud lo que la Administración debe hacer ante un supuesto de hecho, sino que le atribuyen la capacidad de aplicar las normas de diferentes maneras en principio válidas, en función de las circunstancias o de estimaciones de oportunidad, de conveniencia para los intereses públicos o de valoraciones técnicas que a la propia Administración corresponde realizar. Cuando esto sucede —y sucede en la mayor parte de los casos— la Administración tiene un margen de decisión propia en la aplicación de la ley, que es lo que llamamos *discrecionalidad administrativa*» (Sánchez Morón, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. 6ª Ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2010. p. 88)

conveniencia pública que la ley no podía definir de manera exhaustiva. La discrecionalidad existe porque hay materias en las que la norma habilitante fija el marco general de actuación, pero deja a la autoridad la concreción de ciertos aspectos según criterios de razonabilidad, oportunidad técnica, necesidad del servicio y adecuada satisfacción del interés general.

39. Cuando la discrecionalidad tiene contenido técnico, como ocurre en la definición de perfiles, requisitos, competencias o títulos habilitantes, el margen de apreciación se proyecta sobre la valoración especializada que debe realizar la administración. En estos casos, la autoridad debe ponderar elementos como la naturaleza del empleo, las funciones asignadas, las necesidades del servicio, la formación exigida, la idoneidad requerida y la correspondencia entre los requisitos fijados y la finalidad institucional perseguida.

40. Por ello, la competencia discrecional permite que la administración concrete la norma general en una decisión específica. No se trata de crear requisitos al margen de la ley, sino de desarrollar el mandato legal cuando este exige una valoración técnica o funcional. La discrecionalidad opera precisamente en ese espacio: entre el marco jurídico que habilita la actuación y la decisión concreta que debe adoptarse para hacer efectiva la finalidad pública.

41. En este caso, la definición de los títulos profesionales habilitantes para el *cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia* requería una valoración y análisis técnico sobre la afinidad entre cada programa académico y el área docente. Por tanto, la sola discrepancia de los demandantes frente a la *conveniencia* de excluir el título de Derecho no es suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado; por el contrario, estos debían demostrar que el Ministerio actúo por fuera de los márgenes permitidos por la ley, o que su decisión estuvo motivada por intereses o aspectos contrarios injustificados, irrazonables y ajenos a la función pública.

42. Se advierte que, como argumentó el demandante, durante la publicación del proyecto de regulación, se formularon observaciones dirigidas a que el título profesional en Derecho fuera incluido dentro de los programas habilitantes. Frente a ellas, el Ministerio de Educación Nacional indicó que solicitaría a CONACES un concepto sobre la afinidad de la propuesta curricular y los perfiles de formación y ocupacional del programa de Derecho con el área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

43. Dentro del proceso no se acreditó que el concepto hubiera sido efectivamente expedido ni se allegó un documento que permitiera conocer su contenido, metodología o conclusiones. Esa circunstancia, sin embargo, no determina por sí sola la nulidad de la disposición demandada, porque su expedición –o incluso, la falta de ella– no elimina la competencia discrecional ni el margen técnico de apreciación que el ordenamiento atribuyó al Ministerio para definir los títulos habilitantes; por lo contrario, lo mantenía en los términos descritos.

44. Por otro lado, los demandantes sostuvieron que el Ministerio incurrió en una *omisión reglamentaria relativa* al no incluir el título profesional en Derecho dentro de los programas habilitantes para el cargo discutido. Para que esta se estructure no basta con demostrar que la administración no incluyó un supuesto que anteriormente estuviera previsto –en regulaciones anteriores–, y que los demandantes estiman conveniente o deseable. Es necesario acreditar que existía un *deber constitucional o legal* concreto de incluirlo en la regulación, o que la exclusión produjo un trato discriminatorio injustificado frente a situaciones verdaderamente asimilables.

45. En este caso, los actores no demostraron que la Constitución, la Ley 115 de 1994, el Decreto Ley 1278 de 2002 o el Decreto 1075 de 2015 ordenaran al Ministerio incluir el título profesional en Derecho dentro de los requisitos habilitantes para el cargo cuestionado. Se considera que las normas invocadas permiten que profesionales *no licenciados* ejerzan la docencia, pero no eliminan la necesidad de valorar la afinidad entre la formación académica y el área de desempeño, ni privan al Ministerio de la facultad de concretar esa afinidad en el manual correspondiente.

46. Es cierto que el programa de Derecho comprende materias relacionadas con la Constitución Política, la democracia, los derechos, los deberes ciudadanos, la organización del Estado, la participación política y las instituciones públicas. Esos contenidos guardan relación con algunos componentes del área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia. Sin embargo, esa relación parcial no impone, por sí sola, el deber jurídico de incluir Derecho como título habilitante. El área regulada no se agota en Constitución Política y democracia. También comprende ciencias sociales, historia y geografía, campos que tienen desarrollos disciplinares propios y frente a los cuales el Ministerio podía exigir una formación profesional que estimara más directamente relacionada con el conjunto del área.

47. La Sala no desconoce que un abogado puede contar con conocimientos útiles para la enseñanza de ciertos contenidos ciudadanos o constitucionales. No obstante, el juicio de legalidad del acto acusado no consiste en determinar si un abogado podría eventualmente enseñar algunos temas del área, sino en establecer si el Ministerio estaba obligado a reconocer el título profesional en Derecho como habilitante para todo el cargo docente regulado en el apartado 2.1.4.4. Esa obligación no fue acreditada.

48. Los demandantes afirmaron que la Resolución nro. 15683 de 2016 incluía el título profesional en Derecho como habilitante para el mismo cargo, mientras que la Resolución nro. 3842 de 2022 lo excluyó. Esa circunstancia demuestra un cambio de criterio administrativo, pero no configura por sí misma un vicio de nulidad.

49. La administración puede revisar, actualizar y modificar los manuales de funciones, requisitos y competencias, siempre que actúe dentro del marco de sus

competencias y con sujeción a los fines del servicio. La inclusión del título profesional en Derecho en una regulación anterior no generaba un derecho adquirido a su permanencia indefinida en el manual, ni impedía que el Ministerio valorara nuevamente los perfiles académicos de los programas profesionales. La legalidad del nuevo acto debe examinarse frente a las normas superiores vigentes y no únicamente a partir de la comparación con la regulación derogada.

50. Adicionalmente, se advierte que los demandantes no demostraron que la decisión hubiera obedecido a un criterio prohibido, discriminatorio o extraño a la finalidad del servicio educativo. Estos no acreditaron que los títulos incluidos en el listado y el título de Derecho fueran plenamente equivalentes frente al conjunto de competencias requeridas para el cargo.

51. Tampoco se advierte vulneración del derecho a la igualdad. El hecho de que algunos títulos profesionales hayan sido incluidos y Derecho no aparezca en el listado no permite concluir, sin más, la existencia de un trato discriminatorio. La diferencia se explica por la valoración técnica de afinidad entre los programas académicos y el área docente, asunto que corresponde al Ministerio dentro de la competencia asignada.

52. En cuanto a la vulneración al derecho de acceso a cargos públicos no se advierte su configuración. Este derecho no implica que todos los ciudadanos puedan participar en cualquier concurso sin cumplir los requisitos previamente definidos para el empleo. El acceso a la función pública se ejerce dentro de las condiciones establecidas por la Constitución, la ley y los reglamentos aplicables. En el sistema de carrera, el mérito no elimina los requisitos mínimos del cargo; por el contrario, opera sobre la base de que los aspirantes acrediten previamente las condiciones exigidas para participar.

53. Tampoco se demostró vulneración del derecho al trabajo. La exclusión de un título profesional de un cargo específico no impide el ejercicio de la profesión de abogado ni cierra todas las posibilidades de vinculación al sistema educativo. De acuerdo con lo indicado por el Ministerio, el título profesional en Derecho podía ser tenido en cuenta para aspirar a cargos directivos docentes, siempre que se cumplieran los demás requisitos exigidos, además de las demás posibilidades que tiene la profesión en el ámbito laboral, que además de ser amplio, en muchos casos sí está restringido para personas de otras profesiones, como los docentes.

54. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que el Ministerio de Educación Nacional tenía competencia para adoptar el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias del sistema especial de carrera docente y para definir los títulos habilitantes de cada cargo. También concluye que las normas superiores invocadas por los demandantes no imponían el deber específico de incluir el título profesional en Derecho dentro de los requisitos de formación profesional para ocupar el cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.

55. La relación que el programa de Derecho puede tener con algunos contenidos del área no basta para configurar una omisión reglamentaria relativa ni para declarar la nulidad del acto acusado. La definición de los títulos habilitantes corresponde al Ministerio dentro de su discrecionalidad administrativa, comprendida como un amplio margen técnico de apreciación, lo que le permitió hacer las valoraciones correspondientes para definir los cargos afines, y en el proceso no se acreditó que la exclusión cuestionada fuera arbitraria, discriminatoria, irrazonable o contraria a una norma superior.

56. En consecuencia, se negarán las pretensiones de las demandas acumuladas.

Efectos de la nulidad

57. Mediante auto del 16 de diciembre de 2022 se decretó como medida cautelar la inclusión provisional del título profesional en derecho como uno de aquellos admitidos para acceder al cargo de docente de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia, en el apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico de la Resolución 003842 del 18 de marzo de 2022.

58. Como el acto demandado conservará su presunción de legalidad con ocasión de esta sentencia, la medida cautelar decretada perderá sus efectos una vez quede ejecutoriada la presente providencia. En este orden, la cesación de los efectos de la medida cautelar operará exclusivamente hacia el futuro, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, sin afectar las situaciones jurídicas consolidadas ni las actuaciones cumplidas mientras estuvo vigente y que sean consecuencia de ella.

Condena en costas

59. El artículo 188 del CPACA establece que, por regla general, no habrá condena en costas cuando el asunto objeto de litigio sea de interés público; y que, excepcionalmente, procederá la imposición de costas en este escenario cuando la demanda haya carecido manifiestamente de fundamento legal. La norma hace referencia a las pretensiones cuyo interés trasciende la esfera de lo particular al abordar asuntos de provecho general o común que pueden ser promovidos por cualquier persona y no persiguen el reconocimiento de derechos subjetivos en favor de un sujeto determinado.

60. En el caso concreto, se tiene que el medio de control fue presentado en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual trasciende de la esfera particular a la general al abordar asuntos de interés común que pueden ser promovidos por cualquier persona y no persigue el reconocimiento de derecho subjetivo alguno. Adicionalmente, no se advierte que la demanda haya carecido manifiestamente de fundamento legal, toda vez que se plantearon cuestionamientos jurídicos contra los actos administrativos demandados que debieron ser analizados tanto al decidir la

medida cautelar como en la sentencia. En consecuencia, se prescindirá de la condena en costas en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. NEGAR la pretensión de la demanda de nulidad presentada por los señores Luis Carlos López Sabalza y Favián Bolívar Ponce Melo contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional, relacionada con el apartado 2.1.4.4 del Anexo Técnico I de 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».

Segundo. REVOCAR la medida cautelar decretada el 16 de diciembre de 2022. La cesación de los efectos de la medida cautelar operará exclusivamente hacia el futuro, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, sin afectar las situaciones jurídicas consolidadas ni las actuaciones cumplidas como consecuencia de aquella, según las consideraciones expuestas.

Tercero. SIN CONDENA en costas.

Cuarto. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, **REALIZAR** las anotaciones correspondientes en el aplicativo SAMAI y archívese el expediente.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente