



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ministerio de Educación Nacional
Rad: 25000-23-41-000-2025-01697-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

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

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01697-01
Demandante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Tema: Revoca decisión. Uso de publicidad oficial para fines ajenos a los relacionados con las funciones de las entidades estatales

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala procede a resolver la impugnación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia de 27 de noviembre de 2025, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Federación para el Estado de Derecho (en adelante, Fedederecho), por medio de su representante legal, presentó demanda contra el Ministerio de Educación Nacional con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en los incisos primero (parcial), tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

2. Como consecuencia del obediencia de las normas invocadas solicitó lo siguiente:

i) Que toda actividad de publicidad oficial adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad institucional asignada por la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su objeto legal.



iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción- dejando claro que este requerimiento no se limita a la campaña sobre la descertificación ni a un episodio particular, sino que cubre cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con el régimen de publicidad oficial.

2. Hechos

3. En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

4. La parte actora aseguró que, el 17 de septiembre de 2025, el presidente de la República, a través de alocución presidencial, se refirió a la descertificación de Estados Unidos a Colombia como aliado en la lucha contra el narcotráfico.

5. Argumentó que, tras el anuncio, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #TrumpSeEquivocoDePais, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación con la lucha contra el narcotráfico.

6. Entre las entidades se encuentra el Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto es «liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, con el fin de asegurar la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en la atención integral en las trayectorias». El Ministerio publicó en su cuenta oficial de X (antes Twitter) información y piezas alusivas a los pronunciamientos del presidente de la República.

7. Puso de presente que, el 17 de septiembre de 2025, el Ministerio posteo, en su cuenta oficial de X (antes Twitter), información sobre la alocución que realizaría el presidente hablando de la descertificación, reiterando la publicidad al día siguiente.

8. Señaló que, en la cuenta oficial del Ministerio de Educación Nacional (mineducacioncol) en Instagram se evidencian las publicaciones con el #TrumpSeEquivocoDePais, que también fueron replicadas en la cuenta oficial de la entidad en la red social Facebook.

9. Sostuvo que, según información periodística, estas comunicaciones harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno nacional, orientada a «posicionar la descertificación como una agresión política contra Colombia, viabilizar los logros reales en la lucha contra el narcotráfico y proyectar al presidente como líder que defiende la soberanía, la justicia y la dignidad nacional».



10. Afirmó que, las publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial del Ministerio de Educación Nacional (@Mineducacion) constituyen publicidad oficial. Conforme al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, la publicidad oficial comprende toda forma de comunicación o divulgación institucional dirigida al público, con el fin de dar a conocer servicios, planes, programas, proyectos o campañas relacionados con las funciones y competencias de la entidad.

3. Trámite de la solicitud en primera instancia

11. Mediante providencia del 27 de octubre de 2025¹, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, admitió la demanda y ordenó la notificación al Ministerio de Educación Nacional.

4. Contestación de la demanda

4.1. El Ministerio de Educación Nacional

15. El apoderado de la entidad se opuso a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos.

16. Sostuvo que el inciso primero del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 restringe las actividades de publicidad oficial cuando «implican utilización de dineros del Estado». En el presente caso las publicaciones fueron elaboradas de manera orgánica, sin contratación, sin pauta publicitaria y sin erogación presupuestal alguna. La comunicación institucional se desarrolló a través de canales digitales de la entidad, como herramienta de interacción con la ciudadanía dentro del modelo de Gobierno Abierto y Transparencia Digital.

17. Afirmó que, de acuerdo con la sentencia C-507 de la Corte Constitucional el principio de legalidad del gasto impide cualquier erogación con cargo al tesoro público no prevista en el presupuesto, pero no limita las actuaciones institucionales que no generan desembolso ni comprometen partidas presupuestales.

18. Asimismo, indicó que la actuación del Ministerio de Educación Nacional refleja coherencia con el marco constitucional de austeridad en el gasto y responsabilidad en el uso de los recursos públicos. En lo referente a la finalidad institucional, es la entidad rectora del sector educativo y tiene, entre sus principales funciones, liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, orientadas a mejorar la calidad, garantizar la equidad en el acceso y hacer efectivo el derecho fundamental a la educación.

19. Como consecuencia, afirmó que, en ejercicio de dicha misión, desarrolla comunicación institucional sobre una posición oficial del Estado colombiano frente a un asunto de relevancia internacional.

¹ Índice 2 de Samai, del expediente digital del Consejo de Estado



20. Indicó que las publicaciones efectuadas no contienen voz, imagen, nombre ni símbolos de ningún servidor público. No promueven su aceptación o posicionamiento político. El contenido fue estrictamente informativo y orientado a comunicar a la ciudadanía la posición institucional del Estado colombiano frente a un hecho de interés público.

21. Manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Primera, sentencia del 16 de febrero de 2017, Rad. 66001-23-33-002-2015-00293-01) ha precisado que la prohibición sólo se configura cuando existe una utilización indebida de la publicidad estatal con fines de exaltación o autopromoción, circunstancia que no se presenta en el caso bajo análisis. Las actuaciones se encuentran plenamente conectadas con su objeto misional consistente en «liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas, con el fin de asegurar la calidad, pertinencia e inclusión en el servicio educativo» (Decreto 2269 de 2023).

22. Sostuvo que la difusión de información oficial de interés nacional hace parte de la función educativa, pedagógica y formativa del ciudadano (artículos 67 de la Constitución y 4, numeral 3, de la Ley 115 de 1994), que establece como fin de la educación «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación». Como consecuencia, la divulgación de mensajes oficiales sin gasto público y con contenido informativo no se aparta de las competencias legales ni del objeto institucional del Ministerio, sino que refuerza su función educativa de promover el conocimiento y la comprensión crítica de los asuntos públicos.

23. En la era digital las redes sociales institucionales constituyen un canal de comunicación directa entre la administración y la ciudadanía. Su uso orgánico, sin pauta publicitaria ni contratación, se enmarca en el principio de Gobierno Abierto que promueve la articulación tecnológica y la transparencia digital en la gestión pública. La publicación de mensajes institucionales en canales oficiales de comunicación, como las redes sociales de la entidad, constituye un ejercicio legítimo del principio de publicidad que rige la función administrativa, conforme al artículo 209 de la Constitución.

24. Finalmente, afirmó que se trató de comunicaciones orgánicas, elaboradas internamente por el equipo de la Oficina Asesora de Comunicaciones del Ministerio, sin utilizar recursos del presupuesto de publicidad oficial ni destinar fondos públicos para su difusión. En el caso concreto, la difusión de información relacionada con la posición del Estado colombiano frente a la descertificación internacional no constituyó una actuación autónoma del Ministerio de Educación Nacional, sino una acción enmarcada en la coordinación comunicativa del Gobierno central, orientada a garantizar la difusión veraz y uniforme de la postura institucional del Estado colombiano.



5. Sentencia de primera instancia

25. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en sentencia del 27 de noviembre de 2025², negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, toda vez que encontró que, las publicaciones censuradas se refieren a la descertificación del Gobierno de los Estados Unidos de América a Colombia en relación con la lucha contra el narcotráfico.

26. Por tanto, concluyó que se trata de una reacción que encuentra una explicación razonable en el carácter político de los integrantes del gabinete de ministros, que hace parte de una entendible solidaridad de gobierno en el marco de la situación crítica por la que atravesaba la aplicación de una política estatal.

6. La impugnación³

27. La parte actora solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

28. Adujo que el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 no consagra excepción alguna fundada en el carácter político de los ministros, ni habilita a los servidores públicos o a las entidades estatales a difundir, a través de canales institucionales, información oficial ajena al objeto misional de la entidad; por tanto, la sentencia de primera instancia incurre en una interpretación contraria a la ley, creando una excepción no prevista por el legislador y despojando la norma de su efecto útil.

29. Sostuvo que el fallo de primera instancia exceptuó el cumplimiento del régimen de publicidad oficial a partir de una lectura extensiva de los atributos constitucionales del presidente de la República previstos en el artículo 188 de la Constitución, bajo la cual sostuvo que los miembros del gobierno cuentan con un margen de apreciación, derivado de su naturaleza política, para apoyar la divulgación de información ajena a sus funciones legales, pero alineada con el respaldo a una política de Estado.

30. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda de cumplimiento relativos a que, el objeto misional del Ministerio de Educación Nacional y las funciones legales que le han sido asignadas no guardan una relación directa, específica ni funcional con las publicaciones difundidas a través de sus canales institucionales.

31. Asimismo, sostuvo que el artículo 3 del Decreto 2269 de 2023 no establece que Ministerio de Educación Nacional tenga asignadas funciones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, ni que dicha política estatal comporte para

² Índice 2 de Samai, del expediente digital del Consejo de Estado.

³ La sentencia del 27 de noviembre de 2025 fue notificada el 18 de diciembre de 2025, y el escrito de impugnación fue radicado mediante correo electrónico el 15 de enero de 2026, término que se encuentra oportuno.



la entidad una función pedagógica que habilite publicidad oficial en ese ámbito. Menos aún, que su rol resulte determinante en la difusión de ese tipo de contenidos por su condición de ente rector del sector educativo.

32. Afirmó que, contrario a lo establecido en el fallo de primera instancia, el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 no se circunscribe solamente a la erogación de recursos, sino que señala la prohibición de que las entidades patrocinen, contraten o realicen directamente publicidad oficial ajena a las funciones que deben cumplir. En esa medida, aun cuando la entidad sostenga que las publicaciones se realizaron de manera orgánica, y el Tribunal aduzca que no se aportó prueba sobre el uso de dineros del Estado, la publicación directa de información a través de los canales de comunicación oficial de la entidad se inscribe en el alcance de la prohibición establecida en el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción, aspecto que tampoco fue considerado por la sentencia.

33. Finalmente, sostuvo que el Ministerio de Educación Nacional ha incumplido la norma objeto de cumplimiento. A la fecha, las publicaciones cuestionadas permanecen activas en los canales oficiales de la entidad, lo que confirma la actualidad de la inobservancia del deber legal. Adicionalmente, la conducta desplegada por la entidad evidencia una transgresión actual y reiterada de la prohibición y de los deberes establecidos en el Estatuto Anticorrupción. El Ministerio de Educación persiste en la divulgación de publicidad oficial ajena a sus funciones.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

34. La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada el 27 de noviembre de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo dispuesto en los artículos 150⁴ y 152⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado⁶.

⁴ Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁵ Artículo 152: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

⁶ Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



2. Objeto de la decisión

35. Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada Corporación judicial en la sentencia de 27 de noviembre de 2025, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

36. Con tal fin, deberá absolverse la siguiente pregunta:

- (i) ¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia del Ministerio de Educación Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

37. De ser afirmativa la respuesta a la anterior interrogante, deberá determinarse, si se cumplen con los requisitos de procedencia.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

38. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

39. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º].

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Que no pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º].



40. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o iv], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

41. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

4. La constitución de la renuencia

42. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]».

43. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁷.

44. Esta Corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»⁸.

45. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento, bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano⁹.

46. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

47. Al respecto, esta Sección ha señalado que:

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

⁹ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [¹⁰] (Negrillas fuera de texto).

48. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

49. En el caso concreto se encuentra la solicitud ante el Ministerio de Educación Nacional del 23 de septiembre de 2025, en la que la parte actora pidió el «cumplimiento de los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, relacionados con el régimen de la publicidad oficial».

50. En el proceso obra constancia de la respuesta otorgada por la entidad¹¹, el 2 de octubre de 2025, en la que sostuvo que las publicaciones realizadas por este Ministerio estuvieron dirigidas a informar a la ciudadanía sobre una postura oficial del Estado colombiano y que no constituyen publicidad indebida ni transgreden las disposiciones legales vigentes.

51. Por tanto, la Sala encuentra acreditado el requisito de constitución en renuencia. Como consecuencia, se pasará al estudio de procedencia de este medio de control.

¹⁰ [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]

¹¹ Índice 0002 de Samai del Tribunal.



5. Normas que se piden cumplir y procedencia de la acción

52. La Sala reitera que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad; es decir, su objeto es el acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. La demandante invocó como disposiciones incumplidas los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, que no han sido derogados. Es decir, nos encontramos ante una norma vigente y cuyo tenor es el siguiente:

ARTÍCULO 10. *Presupuesto de publicidad.* Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

[...]

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.

53. El inciso primero de tal disposición establece el deber, en cabeza de las entidades públicas tales como el Ministerio de Educación Nacional, de buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva autoridad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos en el ejercicio de divulgación de los programas y políticas que realicen por medio de la publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique el uso de dineros del Estado, tal como el manejo de las cuentas oficiales de comunicación como las redes sociales, entre las que se encuentra el uso de redes sociales tales como «X». En efecto, el manejo operativo de las redes sociales implica el uso de recursos públicos, en tanto es necesario destinar un funcionario o varios para el desarrollo de las labores de publicación y gestión de los contenidos digitales de la entidad.

54. Por su parte, dicha norma establece una prohibición, esto es, un deber de una conducta negativa que consiste en abstenerse de usar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación de la entidad pública, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos. De igual forma, la norma establece un deber, en cabeza de las autoridades estatales,

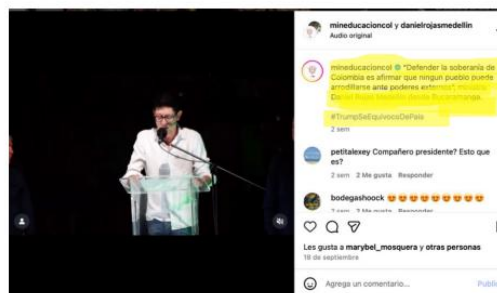


Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ministerio de Educación Nacional
Rad: 25000-23-41-000-2025-01697-01

de abstenerse de patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no guarde relación con las funciones que la ley le ha otorgado.

55. Ahora bien, en el escrito inicial la parte demandante estableció como hechos constitutivos del incumplimiento de dicha disposición los siguientes.

56. El 17 de septiembre de 2025, el presidente de la República, a través de alocución presidencial, se refirió a la descertificación de Estados Unidos a Colombia como aliado en la lucha contra el narcotráfico. Posterior a ello, distintas entidades estatales replicaron apartes de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #TrumpSeEquivocoDePais, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación con la lucha contra el narcotráfico. El 18 de septiembre, nuevamente, la entidad se refirió al tema de descertificación Como prueba de ello, compartió las siguientes capturas de pantalla:





57. Adicionalmente, en el recurso de apelación, la parte actora sostuvo que actualmente el Ministerio continúa publicando este tipo de contenido.

58. Al respecto, es pertinente poner de presente que las pruebas aportadas con la demanda no fueron controvertidas por la entidad accionada. Por el contrario, en su escrito de contestación de demanda, el Ministerio de Educación Nacional reconoció la veracidad de tales publicaciones y afirmó que, correspondían a una información compartida como parte de una estrategia de comunicación unificada y coordinada por la Secretaría de Prensa y Comunicaciones de la Presidencia de la República, en la que participaron varias entidades públicas.

59. Frente a ello, es necesario establecer si mediante dicho actuar por parte de la autoridad accionada se configuró un incumplimiento al mandato de no hacer consagrado en la norma objeto de esta acción.

60. En primer lugar, es necesario precisar que, contrario a lo argumentado por el Ministerio de Educación Nacional, estas publicaciones corresponden a una actividad de publicidad oficial de la entidad cuya ejecución implicó destinación de recursos públicos, lo que permite que se configure uno de los supuestos de hecho establecidos por la norma. En efecto, si bien no obra documento que soporte la erogación de dineros del erario con destinación específica para la ejecución de estas publicaciones, tal como se indicó con antelación, el funcionamiento de una cuenta oficial de «X» requiere de la designación de una o varias personas encargadas de la labor de manejo operativo de este tipo de redes sociales, lo que implica que la entidad designa parte de sus recursos para que se efectúe dicha función.

61. Ahora bien, dada la configuración del primer supuesto de hecho –uso de publicidad oficial que implique el uso de dineros del Estado– es necesario establecer si mediante dichas publicaciones, el Ministerio de Educación Nacional incumplió con el deber de abstenerse de usar tales medios de divulgación con un objetivo distinto al cumplimiento de la finalidad y de las funciones previstas por el ordenamiento para dicha entidad.

62. Con respecto a la prohibición de promoción de servidores públicos y partidos políticos, la Sala descarta la configuración del incumplimiento de este mandato. A pesar de que las piezas publicitarias usan la imagen personal del presidente de la república y comunican algunas iniciativas propias de la política del Gobierno nacional para dar respuesta a la descertificación por parte del Gobierno de los Estados Unidos, se considera que no se cuenta con el material probatorio suficiente que permita concluir que esta información se divulga con la finalidad exclusiva de promover a un servidor público o a su partido político.

63. De igual forma, la convocatoria a movilizaciones no permite concluir que ello tiene como único objetivo la promoción de la figura del presidente o del partido político al que pertenece, puesto que a pesar de que el Gobierno nacional participó en la divulgación de dichas jornadas, no es posible extraer



de dichas piezas publicitarias que aquellas tuvieran lugar con fines exclusivos de exaltar su imagen. Dado que la parte actora no allegó material probatorio adicional al respecto del cual se pueda sustraer la desatención de este deber, se descarta el incumplimiento del mandato en cuestión.

64. A su vez, está acreditado que algunas de las publicaciones efectuadas desde tal cuenta oficial se relacionan exclusivamente con afirmaciones del presidente de la República relacionadas con la descertificación de Estados Unidos a Colombia como aliado en la lucha contra el narcotráfico. Por tanto, en principio, la finalidad de estas comunicaciones se circunscribe a un ámbito de información sobre las relaciones internacionales y el tema de lucha contra el narcotráfico.

65. Por su parte, las funciones y el objeto misional del Ministerio de Educación Nacional están contempladas en el artículo 3 del Decreto 2269 de 2023. De acuerdo con esta normativa, a la entidad le corresponde:

1. Formular políticas públicas que promuevan el goce efectivo del derecho a la educación mediante un sistema educativo disponible, permanente, de calidad y adaptativo.
2. Promover a través de políticas públicas el derecho fundamental a la educación, mediante el sistema educativo que asegure el acceso, calidad, pertinencia, permanencia en condiciones de equidad, igualdad, inclusión y accesibilidad, en todos los niveles de la trayectoria educativa completa.
3. Desarrollar estrategias educativas diversas con enfoque étnico, social, cultural e inclusivo, para que todas las personas tengan iguales oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.
4. Expedir la regulación y adoptar los instrumentos de política pública indispensables para financiar el derecho a la educación y que garanticen el flujo de recursos para cubrir las necesidades del sistema educativo.
5. Ejercer las acciones de regulación, inspección, vigilancia y control para garantizar el cumplimiento de los elementos esenciales y los principios del derecho fundamental a la educación en todo el territorio nacional.
6. Diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación educativa en las trayectorias completas.
7. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las Entidades Territoriales para una adecuada gestión del servicio educativo, de conformidad con los elementos esenciales y los principios del derecho fundamental a la educación.
8. Estructurar los lineamientos para la educación superior en el marco de la autonomía universitaria buscando una adecuada gestión del servicio educativo, de conformidad con los elementos esenciales y los principios del derecho fundamental a la educación.

66. Un estudio comparativo entre las funciones de la entidad accionada y las publicaciones que esta lleva a cabo por medio de su cuenta oficial permite evidenciar que estas no guardan ninguna relación directa con el cumplimiento de su objetivo como Ministerio de Educación Nacional. En efecto, no es posible establecer alguna relación de las funciones legales desarrolladas por el Ministerio y la temática abordada en las piezas publicitarias que compartió el 17 y 18 de septiembre de 2025 y enero de 2026. En primer lugar, sus competencias no están relacionadas directamente con algún ámbito del sector de lucha contra el narcotráfico. A su vez, de la imagen relacionada con las



jornadas de movilización no es posible extraer alguna relación con las funciones que debe desempeñar la entidad.

67. Con respecto a la finalidad de la publicidad oficial, la Corte Constitucional¹² ha indicado que esta consiste en la divulgación de la información a través de diferentes medios de comunicación con el fin de dar a conocer bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas y demás actividades relacionadas con las funciones adelantadas por las entidades públicas. El Alto Tribunal ha establecido que este concepto incluye todas aquellas actividades adelantadas por las entidades estatales con el fin de difundir información a la ciudadanía sobre los planes y programas de gobierno de forma objetiva e imparcial y busca transmitir un mensaje sobre la gestión del Estado mediante el uso de elementos visuales como las tipografías corporativas esenciales para distinguir a una organización desde su identidad propia.

68. Dicha Corte¹³ ha establecido que la importancia del control en la difusión de la publicidad estatal está relacionada con la necesidad de evitar inconvenientes sobre la destinación de los recursos públicos e impedir efectos negativos sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Esto, debido a los efectos disuasivos que puede tener esta publicidad en la opinión pública, dado que su distribución arbitraria puede convertirse en un mecanismo de propaganda política usada para influir en los medios de comunicación, fomentar a los gobernantes de turno o condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

69. Ello establece la importancia de que existan normas que, como la invocada por la parte actora, regulen los objetivos legítimos de la publicidad oficial y las asignaciones de recursos permitidas en el uso de estas herramientas, lo que impide el ejercicio arbitrario de la divulgación de información con fines, por ejemplo, electorales o partidarios¹⁴.

70. Por su parte, los criterios que establezcan estas normas sobre la distribución de la propaganda oficial cumplen con el objetivo de reducir la discrecionalidad y evitar sospechas de algún favoritismo político que prime sobre el derecho a la información de la ciudadanía. Por tanto, que el legislador establezca, como en el caso de la norma objeto de esta acción de cumplimiento, que los recursos publicitarios deben ser asignados según criterios preestablecidos, claros y transparentes, cumplen con esta finalidad constitucional.

71. Lo expuesto con antelación establece el sustento constitucional de la relación intrínseca que, según el artículo 10 del Decreto 1474 de 2011, debe existir entre la publicidad oficial y el cumplimiento de las funciones de cada una de las entidades estatales. En dicha medida, la Sala considera que la simple

¹² Sentencia C-086 de 2025.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.



alusión a un tema de interés general como lo es la situación de la descertificación del país no puede justificar en cualquier caso el uso de recursos destinados a la publicidad oficial de una entidad en particular para la divulgación de información de un sector que no guarda relación alguna con sus competencias, sus funciones y con la finalidad que aquella autoridad cumple en el Estado.

72. Establecer que el mandato contenido en dicha norma es cumplido por cualquier entidad estatal que divulgue información sobre un tema susceptible de ser catalogado como de interés público, podría llegar a banalizar tal deber prohibitivo y permitiría el uso arbitrario de los recursos destinados a publicidad oficial, para difundir cualquier tipo de información que busque priorizar los intereses del Gobierno de turno.

73. No obstante, la Sala pone de presente que pueden existir situaciones particulares y excepcionales en las que determinadas finalidades superiores del Estado posibiliten el uso de la publicidad oficial por parte de entidades para la divulgación de información que no esté directamente relacionada con el cumplimiento de sus funciones. Estas pueden ser, por ejemplo, situaciones de urgencia que ameriten que todo el aparato estatal se encause en la comunicación de un asunto que requiere de máxima difusión.

74. En el caso en concreto, el Ministerio insistió en que la divulgación de las piezas publicitarias en cuestión está amparada por el deber de garantizar el acceso a la información sobre un aspecto que, a su juicio, es de interés general. Por tanto, en principio, cumpliría con una finalidad legítima, amparada por las normas constitucionales. A su vez, esta medida entra en colisión con el mandato establecido por el legislador sobre el adecuado uso de los recursos destinados a la publicidad oficial, en los términos que se han expuestos con antelación.

75. En tal sentido, es necesario en primer lugar revisar la idoneidad de dicha medida. La Corte Constitucional¹⁵ ha establecido que una actuación de la administración es idónea cuando el medio empleado es adecuado, efectivo y conducente en relación con el fin planteado. En principio, este uso de los medios oficiales de comunicación de la entidad conduce a la finalidad propuesta, la cual consiste en comunicarle a la ciudadanía la situación de descertificación del país. Por tanto, la Sala concluye que cumple con este requisito y procede al examen de la necesidad.

76. El Alto Tribunal¹⁶ ha sostenido que la necesidad de una medida consiste en que el medio empleado en el caso en concreto es el menos restrictivo de otros principios, por lo que se considera inválido si existe otro con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención del propósito de la autoridad. En el asunto en concreto, la Sala considera que, en la medida en

¹⁵ Sentencia C-030 del 2020.

¹⁶ Ibidem.



que las piezas publicitarias fueron desplegadas a partir de una estrategia de comunicación empleada por la Administración para dar a conocer esta situación de descertificación, se contaba con la posibilidad de difundir esta información exclusivamente mediante los medios oficiales de las entidades cuyas funciones estuvieran relacionadas con dicho sector y, con ello, dar cumplimiento a la finalidad establecida por el legislador en materia de destinación de recursos en publicidad oficial.

77. En efecto, la Administración contó con la posibilidad de usar los medios oficiales de entidades como la Cancillería, el Ministerio del Interior y las autoridades adscritas a estas carteras ministeriales, lo que hubiera permitido cumplir con la finalidad de que la ciudadanía accediera a dicha información de interés. Por su parte, también se ha podido optar por el uso de los canales oficiales del presidente de la República y de la Presidencia de la República, los cuales cuentan con un amplio margen de difusión a nivel nacional. En virtud de lo anterior, la Sala considera que no se cumple con el requisito de necesidad de la medida, puesto que se contaba con la posibilidad de que la Administración empleara otras medidas para la obtención del propósito previsto. Por tanto, el incumplimiento del mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 del Decreto 1474 de 2011 no era necesario.

78. Ante la existencia de medios que no generaban traumatismo en el cumplimiento de este deber prohibitivo por parte del Ministerio, la Sala concluye que el actuar adoptado por la entidad demandada no superó el juicio de proporcionalidad ante el incumplimiento del requisito de necesidad. Por tanto, contrario a lo argumentado por la defensa de la autoridad, no es posible justificar su actuar desde una perspectiva constitucional y, en dicha medida, se concluye que la autoridad ha desatendido el presupuesto normativo objeto de esta acción.

79. Finalmente, la sala no pasa por alto que el párrafo segundo de la norma objeto de esta acción establece lo siguiente:

PARÁGRAFO 2. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando **existan motivos de interés público en salud.** (Énfasis de la sala).

80. Al respecto, se considera que el asunto estudiado no está cobijado por la excepción establecida en la disposición en cita, puesto que se trata de una reacción a la descertificación del país por parte de Estados Unidos. Así se desprende incluso de las diferentes publicaciones que se pueden encontrar actualmente en las páginas oficiales del Ministerio y en las que se corrobora lo dicho por la parte impugnante y que no ha sido negado por la entidad, por el contrario, insiste en que se trata de la divulgación de mensajes oficiales sin gasto público y con contenido informativo¹⁷:

¹⁷ Consultado en <https://x.com/Mineducacion/status/2008934726564802887?s=20>



81. Como se ha expuesto, los contenidos divulgados por el Ministerio a través de su cuenta institucional en «X» corresponden¹⁸, de una parte, a afirmaciones hechas por el presidente de la república en su alocución del 17 de septiembre de 2025, sobre la descertificación de Estados Unidos a Colombia como aliado en la lucha contra el narcotráfico y, de otra parte, buscan convocar a la ciudadanía a una manifestación o movilización pública. Lo anterior no constituye un «motivo de interés público en salud», que es la excepción establecida en la norma.

6. Conclusión

82. Ministerio de Educación Nacional incumplió el mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 del decreto 1474 de 2011, ante el uso de publicidad oficial con fines ajenos a las competencias y funciones establecidas por el ordenamiento para la entidad.

83. En virtud de lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia proferida el 27 de noviembre de 2025, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones y, en su lugar, declarará el incumplimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, de lo establecido en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

84. Como consecuencia, se ordenará al ministro de Educación Nacional que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de

¹⁸ <https://x.com/Mineduccion/status/2008984212611924206?s=20>



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ministerio de Educación Nacional
Rad: 25000-23-41-000-2025-01697-01

comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

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

F A L L A

PRIMERO: Revocar la sentencia del 27 de noviembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, de conformidad con los argumentos expuestos en este fallo.

SEGUNDO: Declarar el incumplimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, de lo establecido en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

TERCERO: Ordenar al ministro de Educación Nacional que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

CUARTO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Salva el voto
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>