

Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO

SECCIÓN SEGUNDA (REPARTO)

E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad simple en contra de la Resolución No. 10142 de 2025 con solicitud de medida cautelar de urgencia.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, “*por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”, conforme se expone a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante

La **Fundación para el Estado de Derecho**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal (en adelante FEDe. Colombia).

1.2. Demandada

El **Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería**, representada por su ministra Rosa Yolanda Villavicencio Mapy o quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente acción de nulidad se interpone contra algunos apartados de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de dicha entidad. Entre otros aspectos, la resolución elimina el dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático como conocimiento básico o esencial, para el empleo de embajador extraordinario y plenipotenciario, lo cual desconoce el orden constitucional y legal que rige el servicio exterior.

En tal sentido, la demanda se orienta a preservar los principios del Estado de derecho, entre ellos el buen gobierno y la transparencia que exigen que la administración pública esté integrada por personas competentes e idóneas para el ejercicio de sus funciones. En ese marco, la Constitución y las leyes establecen un mandato imperativo para garantizar la excelencia y la especialidad en el servicio exterior, que no puede ser desmejorado por actos administrativos de inferior jerarquía. La exigencia de idoneidad técnica -como el dominio de un idioma de uso diplomático- no constituye una barrera excluyente ni un desconocimiento del pluralismo, sino una garantía mínima para el adecuado ejercicio de una función pública de especial trascendencia, esto es, la representación de los intereses de Colombia así como la asistencia de sus nacionales en el exterior.

Por lo tanto, no se trata de impedir que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder al cargo de embajador; lo que se busca con la presente acción es que el ejercicio de dicha función cumpla con estándares técnicos y de competencias que permitan una adecuada proyección internacional del Estado colombiano. En este sentido, el debate no versa sobre la legitimidad de la inclusión, sino sobre la necesidad de que la función diplomática responda al interés general y preserve estándares que aseguren la defensa de los intereses nacionales.

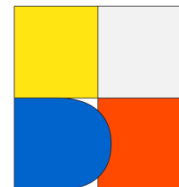
En tal sentido, el acto administrativo demandado incurre en los siguientes vicios: **(i)** infracción de las normas en que debería fundarse por desconocimiento tanto de los principios que rigen la función administrativa y el servicio exterior, como de las normas que exigen la correspondencia entre funciones y perfiles del empleo público; **(ii)** expedición irregular por falsa motivación de la memoria justificativa que sustenta el acto administrativo y, **(iii)** desviación de poder por instrumentalización de la “actualización” del manual de funciones y competencias laborales de la Cancillería, para fines distintos a mejorar el servicio exterior, modernizarlo y profesionalizarlo.

En consecuencia, se solicita al Consejo de Estado declarar la nulidad parcial de la Resolución 10142 de 2025, y decretar de urgencia su suspensión provisional, a fin de preservar la integridad del proceso, evitar consolidación de situaciones jurídicas (próximos nombramientos de embajadores facultados por la resolución vigente) y salvaguardar los intereses nacionales en el ámbito diplomático.

III. NORMA DEMANDADA

Se demanda de manera parcial el artículo 3 de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, “*por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*” (Anexo No. 2), en particular, los conocimientos básicos (numeral V) para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, grado 25, que establece:

“Artículo 3. Actualizar. *Ajustar y actualizar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, adoptada mediante Decreto 3358 de 2009 y demás normas modificatorias, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1083 de 2015, cuyas funciones deberán ser cumplidas por los servidores públicos con criterios de eficiencia y eficacia en orden al logro de la misión, objetivos y funciones que la Constitución y la ley le señalan al Ministerio de Relaciones Exteriores, así:” (...)*



I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO	
NIVEL	Directivo
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
CÓDIGO	0036
GRADO	25
NÚMERO DE CARGOS	72
DEPENDENCIA	Misión Diplomática
SUPERIOR INMEDIATO	Ministro de Relaciones Exteriores

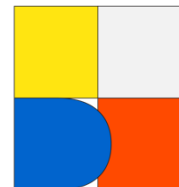
II. ÁREA FUNCIONAL: DESPACHO DE MISIONES DIPLOMÁTICAS

III. PROPÓSITO PRINCIPAL

Proteger los intereses del país y los de sus nacionales, representando al Gobierno Nacional ante los Gobiernos extranjeros y los organismos internacionales, de acuerdo con los lineamientos de la política exterior en asuntos bilaterales o multilaterales.

IV. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES

- 1. Representar al Gobierno Nacional ante los Gobiernos extranjeros y los organismos internacionales, de acuerdo con los lineamientos de la política exterior en asuntos bilaterales o multilaterales.*
- 2. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, Organismos y Conferencias Internacionales y la Comunidad Internacional.*
- 3. Coordinar la ejecución de la política exterior colombiana en materia de relaciones bilaterales o multilaterales ante los países y Organismos Internacionales a su cargo, con fundamento en los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores.*
- 4. Participar en las negociaciones internacionales que involucren a Colombia y a los países y Organismos Internacionales ante los cuales se encuentre acreditado.*
- 5. Supervisar la elaboración de los informes de seguimiento a la evolución del contexto político, económico, social, cultural, de los países u Organismos Internacionales ante los cuales se encuentre acreditado, así como prever las posibles implicaciones que pueda tener sobre la política exterior e intereses nacionales, e informar y proponer oportunamente a los Viceministerios correspondientes, los ajustes pertinentes a la política exterior colombiana.*
- 6. Identificar los espacios políticos, económicos, culturales, de los países u Organismos Internacionales correspondientes, que pueden ser aprovechados para la ejecución de la política exterior y para la promoción de los intereses de Colombia.*
- 7. Presidir las delegaciones que representen al país, cuando así lo disponga el Ministerio de Relaciones Exteriores, en las reuniones de carácter bilateral o multilateral.*
- 8. Coordinar la ejecución de la política migratoria bajo su jurisdicción y proponer acciones en la materia cuando proceda.*
- 9. Coordinar la ejecución de la política en materia de desarrollo fronterizo del país, en el caso de las representaciones ante países fronterizos y proponer acciones en la materia cuando proceda.*
- 10. Suministrar a las Direcciones de los Viceministerios correspondientes los elementos técnicos y conceptuales para la definición de la política exterior en materia de las relaciones bilaterales o multilaterales con los países u Organismos Internacionales a su cargo ante los cuales está acreditado.*



11. Mantener permanentemente informadas a las Direcciones de los Viceministerios correspondientes, sobre el estado de ejecución de las directrices de política exterior en materia de relaciones bilaterales o multilaterales a su cargo.

12. Coordinar la ejecución y seguimiento al plan de acción de los países u Organismos Internacionales a su cargo, con fundamento en las directrices, métodos y criterios que establezca la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional.

13. Ejercer funciones consulares, cuando sea el caso, en coordinación con la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.

14. Coordinar la ejecución de la política de promoción de Colombia en el exterior, en coordinación con la Dirección de Asuntos Culturales.

15. Orientar, evaluar y hacer seguimiento a la gestión de los Consulados de su jurisdicción, teniendo en cuenta los intereses del país y la necesaria protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y coordinar lo pertinente con las direcciones adscritas del Ministerio en esta materia.

16. Coadyuvar en la promoción de los vínculos de todo orden de las comunidades colombianas en el exterior con el país, como medio de exaltar la identidad y los valores nacionales y contribuir al mantenimiento de las relaciones con dichas comunidades en el exterior.

17. Las demás que le sean asignadas o que por su naturaleza sean afines con las descritas en este cargo y en especial las establecidas en la Convención de Viena de 1961.

V. CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES

- Normas y procedimientos aplicables a la dependencia
- Sistema Integrado de Gestión del Ministerio.
- Plan estratégico del Sector de Relaciones Exteriores.
- Planes de Acción y de Mejoramiento de la Cancillería.

VI. COMPETENCIAS COMPORTAMENTALES

• Comunes	• Por nivel jerárquico
• Aprendizaje continuo	• Visión estratégica
• Orientación a resultados	• Liderazgo efectivo
• Orientación al usuario y al ciudadano	• Planeación
• Compromiso con la organización	• Toma de decisiones
• Trabajo en equipo	• Gestión del desarrollo de las personas
• Adaptación al cambio	• Pensamiento sistémico
	• Resolución de conflictos

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA
Pertener a la Carrera Diplomática y Consular o cumplir los siguientes requisitos:	
Podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica.	Experiencia profesional relacionada

FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA
<i>Título de posgrado en cualquier modalidad.</i>	
<i>Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.</i>	

Tomado de la Resolución 10142 de 2025, pág. 117, 118 y 119.

IV. FUNDAMENTOS DE HECHO

4.1. El 17 de junio de 2025, durante el Consejo de Ministros, el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, expresó públicamente su intención de eliminar los requisitos para el ingreso al servicio diplomático. El presidente expresó: *“yo ya le pedí a la canciller (...) que le quite todos los requisitos para ser embajador o embajadora en Colombia”; “señora canciller, yo ya le he dicho hace dos meses: no debe haber requisitos para nombrar embajador o embajadora de Colombia”; “cualquier hijo de obrero puede ser embajador”* (Consejo de Ministros, minuto 1:37:30 a 1:40:30)¹.

4.2. El 4 de agosto de 2025 (a las 5:51 p.m.) fue publicado en SUCOP² el proyecto de resolución por el cual se actualiza el *Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores* (MEFCL), junto con la memoria justificativa y el estudio técnico.

4.3 El proyecto de regulación tuvo como objetivo: *“Compilar en un solo cuerpo normativo las modificaciones y actualizaciones vigentes con el fin de definir las funciones, requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias laborales de los empleos que conforman la planta del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”*. Pese a lo anterior, lo que se hizo fue actualizar, ajustar y modificar el manual vigente.

4.4. De acuerdo con el certificado de consulta de SUCOP, este proyecto hace parte de la agenda regulatoria 2025 desde el 4 de agosto de 2025.

4.5. La consulta pública estuvo abierta apenas cinco (5) días calendario³, término dentro del cual la entidad recibió comentarios de 33 participantes, incluidos organizaciones sindicales de la entidad y otros actores.

4.6. El 19 de agosto de 2025 (a las 7:06 p.m.) el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó las respuestas a los comentarios sin introducir modificación alguna al contenido del proyecto de resolución⁴. Ese mismo día, la Canciller expidió la Resolución 10142 de 2025, *“Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”*.

¹ Bogotá, 17 de junio de 2025 Consejo de Ministros. Ver en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=YHEKt5hNjU>

² <https://www.sucop.gov.co/entidades/cancilleria/Normativa?IDNorma=22414>

³ La consulta estuvo abierta en SUCOP desde las 5:51 pm del lunes 4 de agosto al sábado 9 de agosto de 2025.

⁴ <https://www.sucop.gov.co/formulacion/Procesos/Norma%201754344127255/Respuesta%20de%20los%20comentarios%20en%20SUCOP.pdf>

4.7. En la Resolución 10142 de 2025, entre otros, se introdujo una modificación significativa en relación con la Resolución 10380 de 2022, “*por la cual se adiciona y modifica la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015 por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”⁵ eliminando del cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario, uno de los conocimientos básicos o esenciales: la exigencia de “*Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino*”.

V. PROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que viabiliza el medio de control de nulidad de los actos administrativos de carácter general y particular procede en los siguientes casos:

“Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (Subrayas propias).

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. (...)” (Subrayado y negrita fuera de texto).

Por lo anterior, es procedente la demanda de nulidad simple contra la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, “*por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”.

VI. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La Resolución 10142 de 2025 fue expedida en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad, así:

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículo 209 de la Constitución.
- Artículo 3 del CPACA.
- Artículos 4, 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000 *por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*.
- Artículo 19, numeral 2, literal b, de la Ley 909 de 2004, *por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*.
- Artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015.

⁵ La Resolución 1580 de 2015 fue adicionada y modificada por la Resolución 10380 de 2023.

Conceptos de la violación:

6.1 Infracción de las normas en que debería fundarse por desconocimiento de: **a)** los principios que rigen la función administrativa, especialmente eficacia, celeridad y economía, de conformidad con el artículo 209 constitucional, el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000, el artículo 3 CPACA y el artículo 2 de la Ley 909 de 2004); **b)** la especialidad como principio y criterio rector del servicio exterior, en los términos del Decreto Ley 274 de 2000 en sus artículos 4 (especialidad), 20 (requisitos mínimos para carrera diplomática, incluyendo dominio lingüístico) y 61 (provisionalidad con exigencia idiomática) y, **c)** la exigencia de correspondencia entre funciones y perfiles del empleo público de conformidad con la Ley 909 de 2004, artículo 19, numeral 2, literal b.

6.2 Expedición irregular por falsa motivación de la memoria justificativa que sustenta el acto administrativo.

6.3 Desviación de poder por instrumentalización de la “actualización” del manual de funciones y competencias laborales de la Cancillería para fines distintos a mejorar el servicio exterior, modernizarlo y profesionalizarlo.

A continuación, se desarrollan cada uno de estos cargos con sus fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales:

6.1. Infracción de las normas en que debería fundarse

6.1.1 Desconocimiento de los principios de eficacia, celeridad y economía en el ejercicio de la función administrativa que rige el servicio exterior:

De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos procede “*cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse*”. Esta causal de nulidad, de carácter genérico, se configura en aquellos casos en los que se evidencia violación de las normas superiores, falta de aplicación de estas, su aplicación indebida o una interpretación errónea de las mismas⁶.

En tal sentido, esta causal se configura cuando el acto administrativo desatiende, ignora o contradice directamente las disposiciones normativas superiores que regulan su materia, lo que genera una desconexión entre el contenido del acto y el marco jurídico que lo sustenta.

En este caso, la Resolución 10142 de 2025 infringe de forma directa los principios de eficacia, celeridad y economía en el ejercicio de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Constitución, en el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000, en el artículo 3 del CPACA y en el artículo 2 de la Ley 909 de 2004. A continuación, se expone en detalle cada una de las infracciones:

La Resolución 10142 de 2025, respecto del cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario solamente contempla en los conocimientos básicos o esenciales del cargo elementos como “Normas

⁶ Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012, Rad. 25000-23-27-000-2004-92271-02 (16660), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

y procedimientos de la dependencia” y “Plan Estratégico”, suprimiendo el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas como requisito esencial para el desempeño del cargo, mientras que empleos subordinados mantienen exigencias lingüísticas, creando una incoherencia que desprofesionaliza el liderazgo diplomático.

Nótese que la Resolución 1580 de 2015⁷ -derogada por el acto demandado- incluía, entre los conocimientos básicos del cargo, el idioma de uso diplomático, así:

II. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO	
NIVEL	<i>Directivo</i>
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	<i>Embajador Extraordinario y Plenipotenciario</i>
CÓDIGO	<i>0036</i>
GRADO	<i>25</i>
NÚMERO DE CARGOS	<i>72</i>
DEPENDENCIA	<i>Misión Diplomática</i>
SUPERIOR INMEDIATO	<i>Ministro de Relaciones Exteriores</i>

V. CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES

- *Normas y procedimientos aplicables a la dependencia*
- *Sistema Integrado de Gestión del Ministerio.*
- *Plan estratégico del Sector de Relaciones Exteriores.*
- *Planes de Acción y de Mejoramiento de la Cancillería.*
- *Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino.*

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

<i>FORMACIÓN ACADÉMICA</i>	<i>EXPERIENCIA</i>
<i>Pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular o cumplir los siguientes requisitos:</i>	
<i>Podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica.</i>	<i>Experiencia profesional relacionada</i>
<i>Título de posgrado en cualquier modalidad.</i>	
<i>Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.</i>	

Tomado de la Resolución 10380 de 2023, pág. 17, 18 y 19 y página 104 de la Resolución 1580 de 2025.

Ahora, el acto demandado, esto es, la Resolución 10142 de 2025 indica:

⁷ Resolución 1580 de 2015 adicionada y modificada por la Resolución 10380 de 2023.

III. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO	
NIVEL	<i>Directivo</i>
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	<i>Embajador Extraordinario y Plenipotenciario</i>
CÓDIGO	<i>0036</i>
GRADO	<i>25</i>
NÚMERO DE CARGOS	<i>72</i>
DEPENDENCIA	<i>Misión Diplomática</i>
SUPERIOR INMEDIATO	<i>Ministro de Relaciones Exteriores</i>

V. CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Normas y procedimientos aplicables a la dependencia</i> • <i>Sistema Integrado de Gestión del Ministerio.</i> • <i>Plan estratégico del Sector de Relaciones Exteriores.</i> • <i>Planes de Acción y de Mejoramiento de la Cancillería.</i>

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

<i>FORMACIÓN ACADÉMICA</i>	<i>EXPERIENCIA</i>
<i>Pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular o cumplir los siguientes requisitos:</i>	
<i>Podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica.</i>	<i>Experiencia profesional relacionada</i>
<i>Título de posgrado en cualquier modalidad.</i>	
<i>Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.</i>	

Tomado de la Resolución 10142 de 2025, págs. 117, 118 y 119.

La supresión del estándar objetivo de idoneidad lingüística en la resolución demandada, sin que se haya modificado el propósito esencial, ni las funciones asignadas al cargo, resulta contraria a los principios que rigen la función administrativa, los cuales imponen que la actuación de las autoridades se ajuste a los criterios de eficacia, economía y celeridad en todas las actuaciones de la administración, incluyendo la del servicio exterior. Dispone el artículo 209 de la Constitución:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” -Subrayas fuera del texto-

El Decreto Ley 274 de 2000, por medio del cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular respecto de los principios que rigen el servicio exterior, indica:

“Artículo 4o. PRINCIPIOS RECTORES. Además de los principios consagrados en la Constitución Política y en concordancia con éstos, son principios orientadores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, los siguientes: (...)

2. Eficiencia y Eficacia. Optima utilización de los recursos disponibles, de suerte que sea posible ejecutar la Misión y las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en forma adecuada y oportuna.

3. Economía y Celeridad. Agilización de los procedimientos y de las decisiones para el cumplimiento de las gestiones asignadas con la menor cantidad de trámites y exigencias documentales, considerando lo que demanden las normas respectivas.” -Subrayas fuera del texto-

Estos principios también han sido desarrollados por los en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) que establece:

“Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.” -Subrayas fuera del texto-

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley 909 de 2004 por medio de la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública establece:

“Artículo 2o. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 2418 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, accesibilidad universal, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.”

La supresión del idioma inglés, o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino, respecto del cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario desconoce los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen el ejercicio administrativo del servicio exterior, entendido como la actividad *“administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior”*⁸, tal y como se evidencia a continuación:

El principio de **eficacia**⁹ en el ejercicio de la función administrativa hace referencia al logro de las finalidades públicas y al desempeño de las funciones bajo postulados de calidad y oportunidad, en la gestión de los asuntos públicos. Sobre este postulado constitucional y legal, la Corte Constitucional ha indicado:

“6.- Con fundamento en esto, la jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado “principio de eficacia de la administración pública”, según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos (...)

En el mismo sentido, según lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 encaminada a desarrollar la disposición contenida en el artículo 125 Superior, la carrera administrativa “es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública.”[8]

*7.- Como se ve, el principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención (...)*¹⁰

⁸ Artículo 3 del Decreto Ley 274 de 2000, por medio del cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

⁹ Sentencia Corte Constitucional C-306 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. (Bogotá D.C., 10 de julio de 2019): “Los principios de eficacia y eficiencia buscan que se cumplan las finalidades y decisiones de la administración con la máxima racionalidad, esto es, mediante el uso de los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de resultados óptimos”

¹⁰ Sentencia Corte Constitucional T- 733 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto. (Bogotá D.C., 15 de octubre de 2009)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre las implicaciones de este principio en el ámbito de la función administrativa ha señalado que:

“A partir del principio de eficacia se derivan importantes consecuencias, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a) Impone a la administración la obligación de adelantar y brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a los problemas de los ciudadanos.*
 - b) Impide que la administración asuma una posición inactiva o estática frente a las necesidades de la ciudadanía, lo que en otras palabras significa que existe para esta una obligación de actuar de forma oficiosa, real y efectiva.*
 - c) Constituye un fin que guía el ejercicio de la función administrativa.*
 - d) Es un mecanismo para la realización efectiva de los derechos fundamentales.*
 - e) Finalmente, impone a la administración el cumplimiento de sus fines a través de resultados concretos y oportunos”¹¹*
- Subrayas fuera del texto-*

Por su parte, el principio de **celeridad** exige actuaciones administrativas diligentes, oportunas y sin dilaciones injustificadas en el cumplimiento de los fines del Estado. La Corte Constitucional ha señalado sobre este mandato constitucional que:

“En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general. (...) lo cual encuentra desarrollo en artículo 209 Superior al declarar que la función administrativa está al servicio de los intereses generales entre los que se destaca el de la celeridad en el cumplimiento de las funciones y obligaciones de la administración pública”¹² -Subrayas fuera del texto-

También, se ha establecido que la celeridad se traduce en agilidad y oportunidad al atender las necesidades de ciudadanos:

“Asimismo, de acuerdo con el principio de celeridad la función administrativa debe cumplirse de manera ágil y oportuna, y cubrir todas las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios”¹³ -Subrayas fuera del texto-

En el contexto del servicio exterior, donde las decisiones diplomáticas requieren respuestas inmediatas y oportunas del Estado colombiano en asuntos como: crisis bilaterales, negociaciones comerciales, intervenciones en organismos multilaterales, protección y asistencia a nacionales, entre otras, la eliminación del dominio de un idioma idóneo para la comunicación internacional obliga a los embajadores a recurrir a procesos de traducción que establecen barreras en la interacción con el país extranjero y sus dignatarios, lo cual dificulta la comunicación directa, el fortalecimiento de relaciones diplomáticas, el acceso directo a información de relevancia para el desempeño de las

¹¹ Concepto Sala de Consulta C.E. 2183 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=64528

¹² Sentencia Corte Constitucional C-826 de 2013. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. (Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2013).

¹³ Sentencia Corte Constitucional C-306 de 2019. MP. Gloria Stela Ortiz Delgado. (Bogotá D.C., 10 de julio de 2019).

funciones, introduce demoras y reprocesos, entre otros aspectos que van en contravía de los postulados de diligencia, oportunidad y calidad que materializan los principios de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público exterior.

La jurisprudencia constitucional ha destacado la necesidad de evaluar periódicamente la idoneidad de embajadores para mantener “*méritos y calidades*” que aseguren la continuidad efectiva en el cargo. En tal sentido, rebajar estándares técnicos -como lo es el lingüístico- equivale a introducir barreras artificiales a los postulados de eficacia y celeridad, contrariando el deber de cumplimiento ágil de los fines estatales y comprometiendo la proyección internacional de Colombia.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-039 de 2006 resaltó la necesidad de idoneidad técnica en el ejercicio de cargos de representación externa, así:

“Recuérdese que una de las finalidades de la carrera es obtener la excelencia e idoneidad de quienes ejercen la función pública, de ahí, que con buen criterio el legislador haya dispuesto que quienes ejercen el cargo de Embajador deban ser evaluados mediante una actividad que permite establecer si se puede continuar o no en el ejercicio del cargo, dada la trascendencia de las responsabilidades que se le atribuyen a quienes ejercen dicho cargo, en su condición de representantes del Estado y del Presidente de la República. Por ello, no contraría el ordenamiento superior que cada cuatro años se evalúe a los Embajadores a fin de determinar si los méritos y calidades que les permitieron ingresar y ascender en la carrera se mantiene y les permite permanecer en ella.

La evaluación del desempeño es un requisito al cual se deben someter todos los servidores públicos que hacen parte de la carrera administrativa o de las carreras especiales por mandato mismo de la Constitución Política dados los fines que con ella se persiguen. Se trata de un requisito que permite, por una parte, que el Estado cuente con los servidores más idóneos, y, por otra, que los funcionarios y empleados busquen permanentemente su capacitación y actualización en los asuntos que les competen, todo lo cual redundará en beneficio de los fines del Estado (CP. art. 2).”¹⁴ -Subrayas fuera del texto-

Así las cosas, en el contexto diplomático, una comunicación fluida en idiomas de uso internacional es esencial para asegurar la eficacia y celeridad en la gestión administrativa y en el cumplimiento de las funciones del Embajador Extraordinario y Plenipotenciario; respecto de esta últimas, se destacan algunas de ellas que requieren para su correcto desempeño, la cualificación de un idioma adicional al español:

- Representación del Gobierno nacional ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales.
- Promoción y salvaguarda de los intereses del país y de sus nacionales ante Estados, Organismos, Conferencias Internacionales y Comunidad Internacional.
- Coordinación en la ejecución de la política exterior.
- Participación en negociaciones internacionales.
- Presidir delegaciones que representen al país.
- Coordinar la ejecución de la política migratoria y fronteriza.
- Ejercer funciones consulares.

¹⁴ Sentencia Corte Constitucional C-039 de 2006. MP. Alfredo Beltrán Sierra. (Bogotá D.C., 1 de febrero de 2006).

- Coordinar la ejecución de la política de promoción de Colombia en el exterior.

Por lo tanto, en el contexto diplomático las funciones que debe ejercer el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario exigen como un elemento esencial para la prestación del servicio público, una comunicación fluida en idiomas de uso internacional, para garantizar la eficacia y celeridad de la representación e intervención del Estado colombiano. La ausencia de esta competencia genera riesgos de demoras, malentendidos o pérdida de oportunidades y compromete la defensa de los intereses nacionales.

Estas funciones no admiten la dependencia permanente de intérpretes, pues ello afectaría la celeridad y eficacia de la gestión diplomática, en abierta contradicción con los principios de la función administrativa.

Por lo tanto, la Resolución 10142 de 2025, al suprimir el estándar objetivo de conocimiento y manejo de idiomas distintos al español, contradice los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa. La medida no solo genera ineficiencia operativa, sino que compromete la eficacia material de la función diplomática. Como lo ha precisado la Corte Constitucional, *“las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos”*¹⁵

Por otra parte, la eficacia, no se limita a la reducción de trámites o tiempos, sino que exige que la función pública cumpla su propósito real: interactuar directamente con autoridades extranjeras, representar al Estado en escenarios bilaterales y multilaterales, brindar apoyo efectivo a los nacionales en el exterior, y acompañar al sector privado en la proyección internacional de la economía colombiana.

En este marco, el conocimiento de un idioma extranjero en la carrera diplomática constituye una herramienta indispensable de comunicación efectiva, de negociación, de representación estatal y de fortalecimiento de las relaciones bilaterales. Suprimir este requisito equivale a vaciar de contenido la eficacia misma de la función diplomática, en abierta contradicción con los postulados constitucionales y legales.

Aunado a lo anterior, el principio de **economía** obliga a la función pública a optimizar el uso de recursos estatales, evitando gastos innecesarios y promoviendo la eficiencia en la gestión de fondos públicos. La Corte Constitucional ha establecido:

*“La Corte en cuanto al principio de economía, ha enfatizado que constituye una orientación, una pauta, para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo, sin que ello lo convierta en un fin en sí mismo ^[6].”*¹⁶ -Subrayas fuera del texto-

¹⁵ Sentencia Corte Constitucional T-733 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto. (Bogotá D.C., 15 de octubre de 2009).

¹⁶ Sentencia Corte Constitucional C-849 de 2005. MP. Álvaro Tafur Galvis. (Bogotá D.C., 17 de agosto de 2005).

También se ha indicado que el principio de economía guarda relación con la consecución de una actividad estatal eficaz:

*“De otra parte, el principio de **economía** guarda relación con la consecución de una actividad estatal eficaz, en el marco de la cual los procedimientos de tipo administrativo y judicial, con observancia del debido proceso, se erijan en instrumentos para la materialización de las políticas públicas y de las decisiones de la administración, y no en barreras infranqueables que impidan la actuación estatal y la realización de los derechos de los asociados.”¹⁷ - Subrayas fuera del texto-*

Además, el principio de economía se orienta desde la prestación del servicio público exterior a actuar con agilidad en los trámites, procedimientos y decisiones y con austeridad y optimización de recursos, todo ello en aras de proteger los derechos de los nacionales y garantizar la debida representación del Estado colombiano.

Por lo anterior, al eliminar la idoneidad lingüística, el acto administrativo genera una dependencia estructural de traductores, intérpretes y asesores externos o internos para el ejercicio de funciones diplomáticas esenciales, tales como negociaciones bilaterales, participación en foros multilaterales o la protección de nacionales en el exterior. Esta dependencia implica ineficiencias en costos, pérdida de oportunidades y posibles demoras en la tramitación de actuaciones, lo cual contradice el principio de economía que debe regir en la materia.

6.1.2 Infracción de los artículos 4, 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000:

El artículo 1 de la Ley 573 de 2000 revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, entre otras, en la siguiente materia:

“Artículo 1. Facultades extraordinarias (...)

6. Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal.”

De conformidad con lo anterior, se profirió el Decreto Ley 274 de 2000 el cual tiene fuerza material de ley y, por ende, los actos de inferior jerarquía como la Resolución No. 10142 de 2025 deben respetar su contenido y asegurar su debida ejecución.

El Consejo de Estado, haciendo referencia a la potestad reglamentaria ha señalado que la misma no puede ampliar ni restringir el sentido de la ley. Este razonamiento aplica al caso concreto en el cual, un acto de inferior jerarquía no puede desconocer el contenido de la ley (en sentido material) en la cual se fundamenta. Como lo ha señalado el Consejo de Estado:

¹⁷ Sentencia Corte Constitucional C-306 de 2019. MP. Gloria Stela Ortiz Delgado. (Bogotá D.C., 10 de julio de 2019).

“la potestad reglamentaria solo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que sería exótico consignar en la propia ley; pero el gobierno, so pretexto de su ejercicio, no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, porque ello no sería reglamentar sino legislar”¹⁸. -Subrayas fuera de texto-

Adaptando este razonamiento al caso concreto, la Resolución 10142 de 2025 no puede ser otra cosa que el desarrollo de las disposiciones de la ley en que se fundamenta y no puede, sin incurrir en extralimitación, desconocer sus mandatos. Por lo mismo, tampoco puede cercenar nada de lo expresamente establecido en la ley. En otras palabras, la Resolución 10142 de 2025 encuentra su límite en la ley en la que se fundamenta y no puede alterar o modificar su contenido. Pese a lo anterior, el acto demandado incumple este mandato, toda vez que:

(i) El Decreto Ley 274 de 2000 en su artículo 20 establece que los aspirantes a ingresar a la Carrera Diplomática y Consular deben *“hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático”*, con lo cual impone un requisito mínimo de idoneidad técnica, reconociendo que el dominio lingüístico es indispensable para el ejercicio efectivo de funciones diplomáticas. En efecto, esta disposición establece los requisitos mínimos para el ejercicio de los cargos de Carrera Diplomática y Consular así:

“Artículo 20. Requisitos Mínimos. Los aspirantes a ingresar a la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir los siguientes requisitos:

a. Ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad.

b. Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior.

c. Tener definida su situación militar.

d. Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.” -Subrayas fuera del texto-

En tal sentido, de cara a los cargos derivados de la carrera diplomática y consular existe un requisito de ley que no puede ser desconocido por un acto de inferior jerarquía como la resolución demandada, esto es, hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.

Por lo tanto, el legislador consideró que el manejo técnico de un segundo idioma además del español supone una destreza como característica especial para su ejercicio, dada la dinámica propia del servicio diplomático. La carrera diplomática y consular en Colombia es el pilar fundamental de la representación internacional del Estado, encargada de salvaguardar los intereses nacionales en foros globales, negociar tratados, fomentar relaciones bilaterales y multilaterales, apoyar a los nacionales en el extranjero, entre otros aspectos propios del servicio exterior, el cual es definido en el Decreto Ley 274 de 2000, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Servicio exterior. Entiéndese por servicio exterior la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior.”

¹⁸ Sentencias del Consejo de Estado de agosto 22 de 1944 y 16 de junio de 1948, Anales del Consejo, Tomos LVI y LVH, números 341-346 y 362-366, págs: 66 y 225, respectivamente.

La intención del legislador al elevar este requisito del idioma a un estándar básico fue realzar su importancia, asegurando que el servicio diplomático responda a la dinámica inherente de un mundo interconectado, donde las negociaciones se desarrollan en entornos multilingües como la ONU, la OEA o embajadas. En otras palabras, el bilingüismo no es un aspecto accesorio, sino la competencia elemental que garantiza la eficacia, la competitividad y la excelencia en la proyección internacional de Colombia.

Ahora bien, es importante señalar que los cargos de libre nombramiento y remoción son regulados en el Decreto Ley 274 de 2000, así:

“Artículo 6. Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

- a. Viceministro.*
- b. Secretario General.*
- c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero.*
- d. Director de la Academia Diplomática.*
- e. Director del Protocolo.*
- f. Subsecretarios.*
- g. Jefes de Oficina Asesora.*
- h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo.*
- i. Agregado Comercial.*
- j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el Artículo 7 de este Decreto.*
- k. Aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta a las antes mencionadas, pero que pertenezcan al ámbito de Dirección o Conducción Institucional, o Manejo y Confianza.”*

“Parágrafo 1. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular. El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador.

Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, a medida que se presenten las vacantes.” - Subrayas fuera de texto-

El parágrafo primero establece que el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República y que, en consecuencia, no es requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular para acceder a dicho cargo. Sin embargo, la norma es clara en que la excepción se limita estrictamente a la adscripción a la carrera y no implica que el legislador haya suprimido la exigencia de competencias técnicas mínimas, para el ejercicio de la función diplomática.

En efecto, la interpretación sistemática de este párrafo debe armonizarse con los principios de la función administrativa (artículo 209 constitucional, artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000, artículo 3 CPACA) y con los criterios de especialidad y profesionalización propios de la función pública diplomática (artículos 4, 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000). Ello significa que, aún tratándose de un cargo de libre nombramiento, el ejercicio de la representación internacional del Estado no puede quedar desligado de estándares objetivos de idoneidad técnica, como lo es el dominio de idiomas de uso diplomático.

Por tanto, la excepción contenida en el párrafo primero no exonera del cumplimiento de requisitos de idoneidad, sino que únicamente elimina la obligación de pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular como condición de acceso al cargo. El núcleo de competencias esenciales, entre ellas el conocimiento de idiomas extranjeros, subsiste como condición mínima para garantizar la correcta prestación de la función diplomática.

(ii) De hecho, el régimen de provisionalidad (artículo 61) exige que quien no pertenece a la carrera y es designado en cargos de ésta “*hable y escriba, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas*” (o el idioma oficial del país de destino). Ello evidencia que el decreto ley que regula el servicio exterior trata el idioma de uso diplomático como condición elemental de idoneidad para el ejercicio del servicio, incluso cuando la vía de acceso no es la de carrera diplomática y consular:

“Artículo 60. Naturaleza. Por virtud del principio de Especialidad, podrá designarse en cargos de Carrera Diplomática y Consular, a personas que no pertenezcan a ella, cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos. Igualmente, en desarrollo del mismo principio, estos funcionarios podrán ser removidos en cualquier tiempo.”

“Artículo 61. Condiciones Básicas. La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:

a. Para ser designado en provisionalidad, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- 1.) Ser nacional Colombiano*
- 2.) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.*
- 3) Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.*

b. El servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá de cuatro años, salvo circunstancia de especial naturaleza calificada en cada caso por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.

c. En lo pertinente aplicarán a los funcionarios en provisionalidad los beneficios laborales por traslado contenidos en el Artículo 62 y las condiciones de seguridad social y de liquidación de pagos laborales a las que aluden los Artículos 63 a 68 de este Estatuto.

d. Cuando el funcionario en provisionalidad sea desvinculado del servicio por insubsistencia, tendrá derecho a dos meses de plazo para hacer dejación del cargo y regresar al país.

Parágrafo. Las condiciones básicas contenidas en este Artículo se sustentan en la Especialidad del servicio exterior. Por lo tanto, no confieren derechos de Carrera.” -Subrayas fuera de texto-

Considerando lo anterior, el Decreto Ley 274 de 2000 dispone que aún en provisionalidad, esto es, cuando se designa a personas que no pertenecen a la carrera diplomática y consular, se exige hablar y escribir, además del español, el inglés u otro idioma oficial de la ONU (o el del país de destino). Ese mandato revela que el idioma de uso diplomático es un mínimo transversal para el ejercicio de funciones en el cuerpo diplomático y consular, esto es, un elemento esencial.

En tal sentido, la normatividad del servicio exterior no excepciona el requisito lingüístico, sino que, por el contrario, lo realza, requisito que también debe ser satisfecho para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. El ejercicio del servicio exterior implica, por especialidad, el uso del lenguaje técnico en el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, lo cual asegura claridad negociadora, seguridad jurídica y representación eficaz del Estado colombiano y los nacionales en el exterior.

La sumisión del acto administrativo a la ley es absoluta, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Por lo tanto, la interpretación sistemática del Decreto Ley 274 de 2000 obliga a analizar el cuerpo normativo en su conjunto, integrando sus disposiciones para preservar la coherencia y el propósito de profesionalizar el servicio exterior colombiano.

Aunque la norma no establece explícitamente el dominio del inglés (u otro idioma de uso diplomático) como requisito para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, tampoco lo exime ni lo prescinde. No obstante, dado que el embajador representa el cargo de mayor jerarquía en una embajada, dirigiendo las relaciones directas con el país anfitrión, representando la cúspide del ejercicio diplomático, no se puede desconocer que este requisito lingüístico forma parte esencial de la dinámica internacional del servicio. Un razonamiento contrario comprometería la efectividad de la representación colombiana, cuestionando la viabilidad misma del servicio diplomático prestado en entornos multilingües.

En otras palabras, el Decreto Ley 274 de 2000 consagra como competencia esencial contar con un idioma adicional al español, todo ello como muestra de un servicio exterior profesional, competente y coherente.

Adicionalmente, la discrecionalidad inherente a los cargos de libre nombramiento y remoción, como el de embajador regulado en el artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000, no es absoluta ni equivale a arbitrariedad, tal como ha sido decantado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Sobre el particular, ha dicho el Consejo de Estado:

“158. La Sección Quinta del Consejo de Estado, frente a los límites en la competencia de nominación del presidente de la República de Colombia ha dicho (...):

198. De otra parte, se debe recordar que en ningún caso las autoridades con facultades electorales pueden confundir su potestad discrecional con arbitrariedad, irregularidad que se materializa cuando quien la ejerce impone su voluntad sin sujeción a la ley y por ello deja de lado la prevalencia del interés general, situación que debe corregir el operador judicial declarando nulo el acto respectivo.

199. Tampoco se debe olvidar que: “...En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional, por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades...”.

200. Por manera que, el jefe de Estado en su función de preservar las relaciones internacionales debe guardar siempre las normas que rigen sus actuaciones sin que al invocar su facultad discrecional pueda omitir su deber de preservar el orden jurídico interno e internacional, aspectos que en materia electoral recae en que los designados cumplan los requisitos de acceso al empleo y con ello se cubran las verdaderas necesidades del servicio.

159. En este orden de cosas, esa autonomía se ve limitada a que el nombramiento se ajuste a la normativa que rijan la materia, frente al procedimiento que establezca la norma para la expedición del acto.”¹⁹. -Subrayas fuera de texto-

Por lo tanto, la discrecionalidad en las designaciones debe ser concordante con el Decreto Ley 274 de 2000. De esta forma, prescindir del idioma como conocimiento básico del empleo, equivaldría a vaciar de idoneidad técnica un rol de máxima jerarquía, transgrediendo los principios que la jurisprudencia ha delineado para impedir que la potestad presidencial se torne intocable o caprichosa, como se desprende de la doctrina de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 de 2006, donde se enfatiza que ningún poder es ilimitado y debe ordenarse a fines específicos sin comprometer la efectividad del Estado Social de Derecho:

“En un Estado Social de Derecho no existen poderes ilimitados, en tanto que ellos están siempre ordenados a un fin específico como lo disponen las normas que les atribuyen competencia, y no a cualquier fin; es precisamente lo que hace que los actos proferidos por las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias legales sean controlables” (Subrayas propias).

En síntesis, la facultad nominadora en el servicio exterior, regulada entre otros, por el Decreto Ley 274 de 2000, está sujeta a límites que evitan su conversión en arbitrariedad, garantizando que se preserve el contenido técnico esencial para el desempeño diplomático. Se reitera, el Consejo de Estado ha interpretado que esta discrecionalidad no es absoluta, sino que debe alinearse con los fines

¹⁹ Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez. Rad. 25000-23-41-000-2023-00394-01. (Bogotá D.C., 8 de agosto de 2024).

públicos, evitando nombramientos que desvirtúen estándares mínimos²⁰, como lo es dominio lingüístico, requisito esencial en el ejercicio del servicio diplomático.

(iii) Por su parte, el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000 establece el principio de especialidad como rector del servicio exterior, exigiendo el cumplimiento de requisitos y condiciones derivadas de la particularidad del servicio así:

“Artículo 4 (...)7. Especialidad. -Cumplimiento de requisitos y condiciones derivados de las particulares características de la prestación del servicio en desarrollo de la política internacional del Estado, a fin de garantizar la ejecución de las funciones asignadas y de las gestiones encomendadas con la dignidad, el decoro, el conocimiento y el liderazgo que dicha particularidad requiere.” -Subrayas fuera de texto-.

El principio de especialidad, consagrado en el artículo 4 numeral 7 del Decreto Ley 274 de 2000 es un mandato imperativo que obliga a la administración a preservar requisitos y condiciones mínimas derivadas de la naturaleza del servicio exterior, caracterizado por su proyección internacional, la necesidad de negociación en foros multilaterales y la protección de intereses nacionales en contextos culturales y lingüísticos diversos.

Este principio impone que cualquier regulación del servicio diplomático, incluyendo manuales de funciones, debe garantizar la ejecución de tareas con “*dignidad, decoro, conocimiento y liderazgo*”²¹, reconociendo que el dominio de un idioma de uso diplomático no es un aspecto accesorio, sino una condición intrínseca e indispensable para cumplir con las particularidades del rol, en pro de la adecuada prestación del servicio, en desarrollo de la política internacional del Estado.

Por lo tanto, la eliminación de este requisito en los apartados demandados de la Resolución 10142 de 2025 desnaturaliza el principio de especialidad, al rebajar estándares que el propio decreto ley vincula directamente a la idoneidad técnica. Esta exigencia, al ser interpretada de forma sistemática, no se limita a cargos de carrera, sino que permea todo el servicio exterior, asegurando que embajadores, como líderes jerárquicos, posean al menos el conocimiento básico para dirigir misiones con autonomía.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha decantado que el principio de especialidad justifica un régimen diferenciado para la carrera diplomática y consular, diferenciándola de la carrera

²⁰ Sentencias: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación: 25000-23-41-000-2023-00394-01. C.P. Omar Joaquín Barreto Suárez. (Bogotá, D.C., 08 de agosto de 2024): este pronunciamiento confirma la nulidad del nombramiento de Álvaro Moisés Ningo Daza como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia en México. (ii) Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección única – Subsección C. Radicación: 2500023410002024 00113-00. M.P. Fabio Iván Afanador García. (Bogotá, D.C., 22 de abril de 2024): este pronunciamiento declara la nulidad del nombramiento de Guillermo Francisco Reyes González como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia en Suecia. (iii) Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A. Radicación: 25000-2341-000-2024-00428-00. M.P. Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. (Bogotá, D.C., 12 de junio de 2025): declara la nulidad electoral del nombramiento de Armando Alberto Benedetti Villaneda como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia ante la FAO en Roma, Italia.

²¹ Principio de especialidad establecido en el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000.

administrativa general, debido a la necesidad de personal altamente calificado para representar los intereses del Estado en escenarios internacionales complejos, que abarcan no solo aspectos políticos, sino económicos, sanitarios, culturales y migratorios:

“Por otra parte, la especialidad es uno de los principios rectores del servicio exterior y de la carrera diplomática y consular, según lo dispone el numeral 7° del artículo 4° del Decreto Ley 274 de 2000. Este alude a los requisitos y condiciones que nacen de las particularidades que definen la prestación de aquel servicio, de manera que se puedan ejecutar las funciones y gestiones encomendadas con la dignidad, el decoro, el conocimiento y el liderazgo que exigen las características propias de dicha actividad, para hacer frente a la complejidad de las relaciones internacionales y a las especialísimas necesidades que exige la política contemporánea en la materia, las que, en un mundo ampliamente globalizado, no se limitan a asuntos de conflicto exterior sino que además abarcan, cada vez con mayor fuerza y por mencionar solo algunos ejemplos, los procesos económicos, sanitarios, culturales, ecológicos, industriales, migratorios e ideológicos de los diferentes Estados.”²²

(...) “Por su parte, la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación ha precisado que «[...] el Servicio Exterior comporta una naturaleza especial pues tiene unas condiciones y connotaciones particulares inherentes a las necesidades propias de las relaciones del Estado con las demás Naciones que, además, por las características pluriétnicas y multiculturales, requiere de personal altamente calificado en las materias relativas a la política exterior de la República [...]”²³

Al suprimir este requisito, la Resolución 10142 de 2025 no sólo desconoce la importancia del principio de especialidad, sino que promueve una incoherencia normativa donde cargos subordinados mantienen exigencias idiomáticas, pero los directivos, responsables de la dirección estratégica, se despojan de ellas, lo que no solo viola la jerarquía normativa (al contrariar una norma de rango superior), sino que compromete la profesionalización en el ejercicio de funciones relacionadas con el servicio exterior.

Esta infracción se agrava al considerar que el principio de especialidad opera en armonía con otros como la eficiencia, celeridad y economía, exigiendo que modificaciones administrativas como la actualización de manuales se sustenten en estudios técnicos que demuestren su alineación con las particularidades del servicio, y no en argumentos genéricos que, en este caso, carecen de respaldo jurídico-técnico.

En conclusión, la Resolución 10142 de 2025 incurre en un vicio de nulidad por infracción directa a normas superiores, al desconocer el principio de especialidad y comprometer la dignidad y conocimiento requeridos para el liderazgo diplomático, lo que justifica su anulación por comprometer la integridad del servicio exterior colombiano.

²² Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección. C.P. William Hernández Gómez. (Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2021).

²³ Ibidem. Cita Sentencia Consejo de Estado. (sentencia del 3 de mayo de 2018, rad. 250002325000201200956 01 (1658-16). (Bogotá D.C., 3 de mayo de 2018).

6.1.3 Infracción del artículo 19 numeral 2 literal b de la Ley 909 de 2004:

La Ley 909 de 2004 “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*” establece en su artículo 19, numeral 2, literal b, lo siguiente:

“Artículo 19. EL EMPLEO PÚBLICO.

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

2. El diseño de cada empleo debe contener: (...)

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo.” -Subrayas fuera de texto-

Esta disposición se orienta a asegurar la profesionalización del empleo público (incluyendo el empleo bajo libre nombramiento y remoción) mediante una concordancia estricta entre competencias y funciones. Pese a esta expresa disposición normativa, la resolución demandada vulnera directamente la exigencia de coherencia entre los requisitos del perfil y las exigencias funcionales del empleo, al eliminar el requisito lingüístico para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, ya que desconecta el perfil del cargo de sus funciones esenciales, que requieren la comunicación en un idioma extranjero.

La infracción ocurre específicamente en la supresión del dominio de un idioma extranjero como conocimiento básico o esencial, lo que desatiende la exigencia legal de coherencia, al mantener funciones esenciales del empleo (representación del gobierno nacional, promoción y salvaguarda de los intereses del país y de sus nacionales, participación en negociaciones internacionales, presidir delegaciones que representen al país, entre otras) que requieren comunicación en el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, pero eliminando una capacidad objetiva y funcional para interactuar y comunicarse de manera directa en contextos internacionales.

Esta modificación contradice el propósito de la Ley 909 de 2004 de vincular competencias a funciones para asegurar la profesionalización de los recursos humanos, la eficacia en la gestión, la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos, las capacidades profesionales, entre otros aspectos relacionados con los principios que rigen la función pública. Se insiste, en el caso concreto, la comunicación mediante el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas hace parte del núcleo esencial del rol diplomático, y su ausencia genera una desconexión con el entorno internacional que vulnera la gerencia pública.

En la función pública, cada perfil de empleo debe diseñarse de manera coherente con las funciones que se espera cumplir. Así lo dispone la Ley 909 de 2004, cuando exige que en el perfil de competencias de cada empleo se definan requisitos coherentes con las exigencias funcionales del

empleo, lo cual permite cumplir con las responsabilidades asignadas. En otras palabras, la provisión de empleos debe realizarse con criterios objetivos de idoneidad, a efectos de evitar la arbitrariedad en los nombramientos.

La administración no puede desconocer la coherencia que exige el legislador entre los requisitos básicos y esenciales de competencias con las funciones y responsabilidades del empleo, porque hacerlo rompe el vínculo entre medios y fines de la función pública. En consecuencia, la Resolución 10142 de 2025 no se funda en las normas que la regulan, sino que las infringe, al suprimir un requisito esencial sin sustento legal, desatendiendo la especialidad del servicio exterior.

En el caso del empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario la exigencia de competencia lingüística no es un requisito accesorio, sino un elemento indispensable para materializar sus funciones: representar al Estado en escenarios multilaterales, participar en negociaciones, interpretar y transmitir información estratégica, proteger a nacionales en el exterior, entre otros.

La ausencia de este estándar genera una brecha insalvable entre el perfil y las funciones que se encuentran consignadas en la Resolución No. 10142 de 2025, así:

- Al representar al Gobierno nacional ante Estados y organismos internacionales, el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario debe comunicarse directamente, sin intermediación constante de traductores, lo cual garantiza eficacia y celeridad en la interlocución (funciones 1, 2, 3 y 4).
- La obligación de participar en negociaciones internacionales y de presidir delegaciones demanda un dominio técnico y fluido del idioma de trabajo diplomático (inglés, francés u otros idiomas oficiales de foros multilaterales), pues de lo contrario se compromete la capacidad negociadora del Estado (funciones 4 y 7).
- La tarea de supervisar informes, identificar espacios políticos, económicos y culturales, y proponer ajustes a la política exterior requiere comprender de manera directa información local, discursos políticos y documentos oficiales, lo que resulta imposible sin competencia lingüística suficiente (funciones 5, 6 y 10).
- La coordinación de la política migratoria, fronteriza y consular, así como la promoción de vínculos con comunidades colombianas en el exterior, exige trato directo con autoridades extranjeras y con ciudadanos en contextos diversos y muchas veces complejos, donde la comunicación clara es condición para la protección efectiva de derechos de los nacionales (funciones 8, 9, 13, 15 y 16).
- Finalmente, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 presupone que el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario pueda entablar relaciones cordiales y eficientes con el Estado receptor, lo cual incluye la capacidad de comunicarse de manera competente y directa (función 17).

En suma, la Resolución 10142 de 2025 no se limita a flexibilizar un requisito: desnaturaliza el diseño mismo del cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, al suprimir una competencia que está en el núcleo funcional de la representación internacional del Estado.

6.1.4 Omisión en el cumplimiento del párrafo 2 y 3 del artículo 2.2.2.6.1. del Decreto 1083 de 2015:

La Resolución 10142 de 2025 desconoce el párrafo 2 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, que exige el acompañamiento técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en los procesos de adopción o modificación del manual específico de funciones y la correspondiente constancia de dicho acompañamiento en el expediente. El referido artículo 2.2.2.6.1 establece:

“Artículo 2.2.2.6.1 EXPEDICIÓN. < Artículo modificado por el artículo 4 del Decreto 498 de 2020. El nuevo texto es el siguiente: > Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

PARÁGRAFO 1o. La certificación de las funciones y competencias asignadas a un determinado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

PARÁGRAFO 2o. El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará la asesoría técnica necesaria y señalará las pautas e instrucciones de carácter general para la adopción, adición, modificación o actualización de los manuales específicos.

Igualmente, este Departamento Administrativo adelantará una revisión selectiva de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Las entidades deberán atender las observaciones que se efectúen al respecto y suministrar la información que se les solicite. (...)” -Subrayas fuera de texto-

En el caso sub examine, no obra en el estudio técnico ni en el expediente de la modificación del manual, documento alguno del DAFP (actas, concepto, comunicaciones o informes) que permita verificar la existencia, alcance, etapas, recomendaciones o cierre de ese acompañamiento. La única referencia general indica “En conclusión, una vez efectuado el acompañamiento técnico con Función Pública, se sugirió el proceso de...”, alusión incompleta y meramente enunciativa dado que carece de fecha,

radicado, identificación del funcionario, objeto, metodología y resultados, por lo que no satisface el estándar normativo exigido por el Decreto 1083 de 2015.

La exigencia de dejar constancia del análisis y justificación técnica o jurídica que soporta la reforma del manual ha sido reiterada por la propia Función Pública (Concepto 392611 de 2022) que establece en el acto que modifica el manual debe reflejarse el por qué del cambio y los parámetros técnicos aplicados:

“De otra parte, en el acto administrativo que dé cuenta de la modificación del manual, se deberá dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente del por qué se requiere realizar ésta; así como los parámetros técnicos anteriormente señalados y la argumentación jurídica correspondiente, si es el caso.”²⁴

En el caso de la resolución demandada no se acredita el acompañamiento técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, ni su asesoría para modificar el núcleo de conocimientos básicos para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. No se acreditan actas de acompañamiento, matrices de impacto, criterios de idoneidad, ponderación de alternativas ni trazabilidad que permita justificar técnicamente la supresión de este requisito esencial, para un cargo de alta importancia en el servicio exterior. La invocación genérica a una supuesta asesoría del DAFP no supe la obligación del acompañamiento y su acreditación.

En consecuencia, la omisión de acompañamiento verificable del DAFP y de su constancia formal vicia la actuación por quebrantamiento del procedimiento reglado en el Decreto 1083 de 2015.

6.2 Expedición irregular por falsa motivación:

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la motivación de los actos administrativos constituye una garantía fundamental del debido proceso y del control judicial, y debe ser: (i) suficiente, en cuanto explique con claridad las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión; (ii) específica, esto es, referida a los elementos concretos del caso; y (iii) verificable, es decir, respaldada por información o elementos técnicos que permitan comprobar su validez.

El Consejo de Estado ha señalado que, para que se configure el vicio de falsa motivación deben acreditarse una de dos circunstancias, esto es: que los hechos considerados por la administración como motivos determinantes de la decisión, no fueron probados en la actuación administrativa, o bien que la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados:

“Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta ha precisado que esta “causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que “es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente

²⁴ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=203384>

*probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente".*²⁵

En el caso concreto, la falsa motivación de la Resolución 10114 de 2015, en punto a la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario se evidencia en la justificación dada en la memoria justificativa y en el estudio técnico de la Resolución 10114 de 2015.

La memoria justificativa se presenta como un ejercicio de integración, “*compilación*” y “*armonización*” normativa con el Decreto 1083 de 2015, así:

“Definición de la necesidad técnica de compilar todas las modificaciones del manual de funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Actualmente, el manual de funciones se encuentra establecido la Resolución 1580 de 2015, “Por la cual se adoptó y actualizó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, a saber: No obstante, a continuación, se relacionan las diferentes adiciones, modificaciones y/o actualizaciones de la Resolución 1580 de 2015, “Por la cual se adoptó y actualizó el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, a saber:

- Resolución 10380 del 22 de diciembre de 2023 “Por la cual se adiciona y modifica la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015: Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”
- Resolución 2303 del 7 de septiembre de 2020 “Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”
- Resolución 8124 DE 2015. “Por la cual se modifica parcialmente el artículo primero de la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015”
- Resolución 1568 de abril 1 de 2016 “Por la cual se adiciona el artículo primero de la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015 del Manual de Funciones y Competencias Laborales”
- Resolución 3210 del 21 de junio de 2019: “Por la cual se modifica la Resolución 1580 de 2015, actualizando el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para unos empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores asignados a la Oficina Asesora Jurídica Interna”
- Resolución 10387 del 11 de diciembre de 2018: “Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”

(...)

*En consecuencia, se propone la siguiente modificación del Manual, con base en los siguientes aspectos:
Integrar las actualizaciones realizadas al Manual Específico de Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
(...)*

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P Milton Chaves García. Fecha: 26 de julio de 2017. Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).

Definición de la necesidad técnica de compilar todas las modificaciones del manual de funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores” -Subrayas fuera de texto-

Sin embargo, bajo ese rótulo general introduce una modificación material sustancial y elimina el requisito lingüístico previamente exigido para el cargo de Embajador, bajo la justificación de implementar acciones afirmativas, así:

“Definición de la necesidad técnica de modificar el actual manual y sus modificaciones, con el retiro del requisito inglés como conocimiento básico para desempeñar el cargo de Embajador, atendiendo las siguientes consideraciones jurídicas:

En este sentido, con el retiro de esta exigencia de inglés para el cargo de Embajador, al ser de naturaleza de libre nombramiento y remoción en cabeza del señor presidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la posibilidad de implementar acciones afirmativas, las cuales son entendidas como las medidas dirigidas para eliminar y reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación. Con todo, se propone que el título quede en los siguientes términos:

V. CONOCIMIENTOS BÁSICOS O ESENCIALES

- Normas y procedimientos aplicables a la dependencia.
- Sistema Integrado de Gestión del Ministerio.
- Plan estratégico del Sector de Relaciones Exteriores.
- Planes de Acción y de Mejoramiento de la Cancillería.” -Subrayas fuera de texto-

La memoria justificativa fundamenta la supresión del requisito de idioma en: **(i)** el bloque de competencia del presidente de la República para dirigir relaciones exteriores y nombrar agentes diplomáticos; **(ii)** la naturaleza de libre nombramiento y remoción del cargo de Embajador habilita una amplia discrecionalidad; **(iii)** la jurisprudencia constitucional que califica a los jefes de misión como agentes directos del presidente, de su “absoluta confianza. **(iv)** la adopción de acciones afirmativas.²⁶

Pese a lo anterior, la memoria justificativa no explica por qué la supresión de esta competencia se relaciona con las exigencias funcionales del contenido del empleo, no se explica cuál es el diagnóstico funcional que lo respalda, qué alternativas menos gravosas se valoraron (tales como niveles verificables de idioma, planes de formación, periodos de transición) ni cómo la medida mantiene la coherencia del perfil con las funciones de representación diplomática. A continuación se evidencia la falsa motivación en los documentos que sustentan el acto demandado:

(i) La competencia presidencial para dirigir las relaciones exteriores y nombrar agentes diplomáticos no se relaciona con la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático

²⁶ Sentencia Corte Constitucional C-129 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa. (Bogotá D.C., 17 de marzo de 1994).

La memoria justificativa hace referencia a la facultad discrecional del presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares. Ahora bien, el ejercicio de esta facultad no es absoluta, puesto que está mediada por las normas que regulan el empleo público, las cuales consagran como postulados esenciales la profesionalización de los recursos humanos y la especialidad en el servicio exterior.

En tal sentido, las razones y hechos considerados por la administración para modificar empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario no están debidamente probadas dentro de la actuación administrativa. La memoria no identifica un problema funcional concreto que la eliminación del idioma resuelva, ni exhibe evidencia (datos de desempeño, riesgos, comparativos internacionales, matrices de impacto) de que la supresión del requisito mejore el servicio exterior. Tampoco pondera alternativas menos lesivas como establecer niveles de idioma, equivalencias objetivas, periodos de cumplimiento con evaluación o formación intensiva durante el ejercicio.

(ii) La naturaleza del empleo como libre nombramiento y remoción no justifica la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático:

La memoria justificativa del acto demandado, invocando el Decreto Ley 274 de 2000, sostiene que el idioma solo se exige para ciertos supuestos de carrera y no para embajadores fuera de carrera. Bajo esa lectura, afirma que el requisito de “*conocimiento básico*” de inglés habría inducido una aplicación equivocada de la ley y por ello propone retirarlo. La memoria y el estudio técnico invocan la discrecionalidad presidencial como sustento de dichos cambios.

Estos fundamentos no satisfacen la carga de motivación exigida para modificar un manual de funciones. Si bien el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, la exigencia de competencias mínimas se da en función de la relación entre el perfil del empleo y las exigencias funcionales del mismo y no por el mecanismo de ingreso al sistema de empleo público. Además, el Decreto Ley 274 de 2000 debe ser armonizado con los principios de la función administrativa y con los criterios de especialidad y profesionalización propios de la función pública del servicio exterior. Por lo tanto, aún tratándose de un cargo de libre nombramiento, el ejercicio de la representación internacional del Estado no puede quedar desligado de estándares objetivos de idoneidad técnica.

En este caso, la supresión del idioma carece de soporte técnico y jurídico. El empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario establece funciones que presuponen comunicación directa, negociación, representación y gestión consular en el idioma del Estado receptor. De ahí que el principio de especialidad exija que el manual de funciones incorpore, como mínimo, el dominio hablado y escrito del idioma del país de destino o, en su defecto, de una lengua de trabajo diplomática (inglés u otro idioma oficial de la ONU).

Además, desde la perspectiva funcional, el idioma es instrumento de trabajo en la negociación con el Estado receptor, el contacto con prensa y academia, la interlocución con el sector privado, el manejo de crisis y la atención consular. El derecho comparado muestra que otros Estados exigen a sus representantes dominio operativo de la lengua de trabajo del destino. La memoria justificativa en

cambio, no ofrece evidencia funcional medible ni justificación contrastable de por qué el idioma dejó de ser pertinente. Esto confirma la falsa motivación del acto.

(iii) La “absoluta confianza” del presidente en los jefes de misión no justifica la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático:

Los jefes de misión pueden ser calificados como agentes de confianza absoluta del presidente de la República, no obstante, la confianza no sustituye la idoneidad técnica del empleo. El servicio exterior debe preservar la profesionalidad en el ejercicio de funciones, independiente del grado de confianza que el funcionario tenga o no con el primer mandatario.

La memoria justificativa no demuestra que la confianza en el funcionario se vea afectada por el conocimiento básico y esencial del idioma inglés u otro de uso diplomático. Se insiste, eliminar este conocimiento rompe el vínculo entre competencias y funciones, vaciando de contenido el principio de especialidad. La ausencia de idioma no puede suplirse con confianza política: de lo contrario, se produce desconexión con el entorno internacional, se fomentan nombramientos sin idoneidad y se vulneran los principios de eficacia, economía y celeridad

(iv) Las acciones afirmativas no justifican la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático:

La memoria justificativa del acto demandado señala que la supresión del requisito de dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático permite acciones afirmativas, esto es, que el “*el hijo del campesino pueda ser embajador*”. Establece la memoria justificativa de la Resolución 10142 de 2015:

“En este sentido, con la modificación de este conocimiento básico o esencial de hablar además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, para el cargo de Embajador, al ser de naturaleza de libre nombramiento y remoción en cabeza del señor presidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la posibilidad de implementar acciones afirmativas, las cuales son entendidas como las medidas dirigidas para eliminar y reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación, razones por las cuales, en los criterios de desempate se mantendrán estas medidas. Conllevando, a que incluso “el hijo del campesino pueda ser embajador””

La Corte Constitucional ha señalado con respecto a estas medidas que:

“Así, esta Corporación ha señalado que una medida afirmativa o de discriminación positiva se ajusta a la Constitución si se logra demostrar que: i) tiene vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades; ii) son medidas para corregir tratos discriminatorios, por lo que consagran tratos desiguales pero con justificación constitucional que intenta terminar con situaciones históricas, culturales o sociales de trato discriminatorio; iii) son medidas de grupo que deben ser expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta; iv) se presentan en situaciones de escasez de bienes o servicios; v) son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas, por lo que no resultan válidas

medidas in generi o abiertas con gran margen de discrecionalidad del aplicador jurídico, en tanto que, en aras de proteger un grupo de personas, permitiría establecer tratos arbitrarios o caprichosos.”²⁷

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que:

“Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad. Por lo tanto, se trata de medidas transitorias cuyo desmonte resulta del análisis de su eficacia en la superación de la desigualdad que combate.

25. Estas medidas se conocen también como formas de discriminación inversa y se refieren, por ejemplo, a las cuotas de empleo público reservadas a mujeres. El fundamento de las políticas de acción afirmativa de igualdad es el mismo artículo 13 de la Constitución Política el que dispone que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”²⁸

Pese a la justificación de la memoria justificativa, la medida no cumple con los parámetros constitucionales de una acción afirmativa:

- **No es una medida transitoria**, porque el acto administrativo tiene vocación de permanencia y no establece un desmonte de la medida en punto a la superación de la supuesta desigualdad que combate.
- **No es una medida que corrija tratos discriminatorios**, puesto que no identifica un grupo históricamente discriminado en el acceso al empleo, no prueba subrepresentación causada por el requisito lingüístico, ni demuestra que su eliminación sea idónea, necesaria o proporcional para remover la barrera.
- **No es una medida autoriza por el legislador**, por el contrario, desconoce las disposiciones constitucionales y legales que hacen referencia a los principios de especialidad, eficiencia, celeridad y economía en el servicio exterior. De igual forma desconoce las normas sobre empleo público que abogan por la relación entre el perfil del empleo y las exigencias funcionales del mismo.
- **No es claro el grupo determinado beneficiario con la medida**, por el contrario, la misma puede favorecer a cualquier persona nombrada como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario sin que pertenezca a un grupo tradicionalmente discriminado. El acto demandado consagra conocimientos básicos o esenciales que cualquier ciudadano puede cumplir, por lo que resulta una medida abierta, con un amplio margen de discrecionalidad en el nombramiento. Invocaciones

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-932 de 2007.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

genéricas, desprovistas de datos y diagnósticos, no constituyen motivación técnica ni jurídica. Por el contrario, acentúan la falsa motivación de la medida. Si el objetivo fuese inclusión podrían considerarse rutas de acceso al servicio exterior diferenciado como formación, equivalencias, transiciones, no eliminación del requisito.

En consecuencia, la Resolución 10142 de 2025 incurre en el vicio de falsa de motivación, puesto que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la medidas no corresponden a la realidad de los hechos ni al derecho aplicable.

6.3 Desviación de poder por instrumentalización del manual de funciones y competencias laborales de la Cancillería para fines ajenos al servicio exterior:

La Resolución 10142 de 2025 incurre en el vicio de desviación de poder, causal prevista en el artículo 137 del CPACA, al haber sido expedida con un propósito distinto al legalmente previsto para este tipo de medidas. Respecto de esta causal de nulidad el Consejo de Estado ha afirmado:

“Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente.

Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se halla en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce.²⁹”. -Subrayas fuera de texto-

El Consejo de Estado ha señalado que la desviación de poder se configura cuando el acto persigue fines ajenos o incompatibles con los establecidos por el ordenamiento jurídico para esa clase de decisiones. La desviación puede darse incluso cuando se persigue un fin aparentemente legítimo, si este no corresponde al autorizado por la norma que regula la materia.

La Resolución 10142 de 2025 elimina el requisito de dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, supuestamente bajo el pretexto de una actualización y compilación normativa. Sin embargo, esta modificación surge en el contexto de declaraciones públicas del presidente Gustavo Petro, quien el 17 de junio de 2025³⁰, durante un Consejo de Ministros, expresó su intención de eliminar todos los requisitos para ser embajador, argumentando que “...cualquier hijo de obrero puede ser embajador” y ordenando a la Canciller del momento remover tales barreras para democratizar el acceso al empleo del servicio exterior.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Radicación: 66001233100019980064501. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E).

³⁰ Bogotá D.C, 17 de junio de 2025 Consejo de Ministros <https://www.presidencia.gov.co/>

Esta directriz presidencial se materializó en el proyecto de resolución publicado en SUCOP el 4 de agosto de 2025 y en la expedición del acto el 19 de agosto, sin que los considerandos³¹ o documentos de soporte (memoria justificativa y estudio técnico) justificaran técnicamente el cambio.

La desviación de poder, de acuerdo con el Consejo de Estado³², se configura cuando un acto administrativo emitido por una autoridad competente, en realidad persigue fines distintos a los que el ordenamiento jurídico le ha asignado, independientemente de si dichos fines son nobles o benéficos, pero ajenos al propósito legal autorizado.

La Resolución 10142 de 2025 “actualiza” el manual específico de funciones y de competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, no obstante su contenido, en punto a la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario persigue un fin distinto a los que establece el ordenamiento jurídico para esta clase de actuaciones. En efecto, la modificación y actualización de los manuales de funciones está justificada siempre y cuando se sustente con la necesidad del servicio y el mejoramiento del mismo, en razones de modernización y profesionalización de la administración, lo cual supone que las funciones correspondan con los conocimientos básicos del empleo y de su nivel jerárquico, todo ello basado en estudios técnicos que sustenten los ajustes.

En el caso concreto, la “actualización” del manual implicó desmejorar los conocimientos básicos y esenciales del empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario con lo cual se desconoce:

- a)** Los principios de eficacia, celeridad y economía en el ejercicio de la función administrativa que rige el servicio exterior, consagrados en el artículo 209 de la Constitución, en el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000, en el artículo 3 del CPACA y en el artículo 2 de la Ley 909 de 2004.
- b)** El principio de especialidad como rector del servicio exterior, que exige el cumplimiento de requisitos y condiciones derivadas de la particularidad del servicio. En este caso, el manejo técnico de un segundo idioma además del español supone una destreza como característica especial para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, dada la dinámica propia del servicio diplomático, lo anterior en los términos del Decreto Ley 274 de 2000.
- c)** La profesionalización del empleo público mediante una concordancia estricta entre competencias y funciones, en los términos del artículo 19, numeral 2, literal b, de la Ley 909 de 2004.

³¹ La Resolución 1014 de 2015 presenta una motivación insuficiente en sus considerandos, limitando apenas a seis incisos que se reducen a citar el Decreto 1083 de 2015 como base habilitante para establecer funciones y requisitos generales en empleos públicos. Sin embargo, no expone las razones específicas, técnicas o administrativas que justifican la modificación concreta al requisito de dominio del idioma inglés (u otro de uso diplomático) para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, ni argumenta el por qué de esta modificación, de carácter sustancial, en relación con las necesidades del servicio exterior o la profesionalización diplomática.

³² Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Marco Antonio principio de especialidad como rector del servicio exterior, exigiendo el cumplimiento de requisitos y condiciones derivadas de la particularidad del servicio

Velilla Moreno (E). Radicación número: 66001-23-31- 000-1998-00645-01 (Bogotá, D. C. 7 de junio de 2012).

En tal sentido, la resolución demandada no busca actualizar el manual para optimizar el servicio exterior, ni armonizarlo con normas superiores que exigen estándares mínimos de idoneidad lingüística en la prestación del mismo. Por el contrario, el acto desvía su potestad reguladora en tanto desmejora la prestación del servicio exterior, en detrimento de la profesionalización y especialidad del servicio diplomático.

Esta desviación es evidente al examinar el origen del cambio. Una orden pública presidencial para eliminar requisitos que, según el presidente, actúan como barreras, se tradujo directamente en la modificación del manual sin un estudio técnico riguroso que valide la necesidad de eliminar competencias esenciales, como el dominio de idiomas de uso internacional, indispensable para negociaciones bilaterales, protección de nacionales en el exterior o participación en foros multilaterales.

El fin perseguido no es el de dignificar la función diplomática mediante una actualización técnica que preserve la excelencia y el liderazgo requeridos para representar a Colombia en escenarios globales, sino todo lo contrario, disminuir o suprimir estándares que han sido consistentes en manuales previos (como la Resolución 1580 de 2015 y su modificación en 2022), facilitando así designaciones sin el cumplimiento de conocimientos básicos y esenciales y competencias profesionales.

La Resolución 10142 de 2025, en lugar de fortalecer el servicio exterior como un pilar de la política internacional del Estado, tal como lo exige el Decreto Ley 274 de 2000 con su énfasis en especialidad y conocimiento, reduce requisitos técnicos de idoneidad, esenciales para el desempeño del empleo.

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

7.1 Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El artículo 238 de la Constitución señala que: *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”*.

Por su parte, el artículo 234 del CPACA establece el trámite de urgencia de las medidas cautelares como una excepción al procedimiento que ordinariamente se surte para su adopción y que está consagrada en el artículo 233. Así, el artículo 234 dispone:

“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 decreté”.

El Consejo de Estado al referirse a las características y condiciones de la medida cautelar de urgencia, ha establecido que:

“10. ... al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.

11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”³³.

Por su parte, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para “decretar (...) las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo”. Y, el artículo 230, señala que el juez o magistrado ponente podrá, dentro de las medidas cautelares, “3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo”.

Sobre esta última, el CPACA en el artículo 231 dispone que, en estos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio. Así, establece:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (...).”

De igual manera, ha sostenido el Consejo de Estado³⁴ que:

“[L]a suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en aquellos eventos en los que sea clara la infracción. Es presupuesto

³³Sentencia Consejo de Estado, Salda de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Subsección A. Auto O-038-2021. CP. William Hernández Gómez. Radicado: 11001032500020210038500 (1905-2021). Bogotá, D.C., 07 de julio de 2021).

³⁴ “Cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos periculum in mora y fumus boni iuris porque en un Estado Social de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de una transgresión del ordenamiento jurídico por las autoridades públicas. (...)”. Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (Bogotá, D.C., 29 de enero de 2025. CP. Hernando Sánchez Sánchez. Radicado: 11001032400020240020600.

básico de la medida que el acto esté produciendo efectos jurídicos, ya que su finalidad no puede ser otra que la de evitar transitoriamente que el acto administrativo sea ejecutable, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho”³⁵.

Bajo lo anterior, se presentan los argumentos de conformidad con aquellos presentados en la demanda, que dan cuenta de la urgencia de la medida aquí solicitada, atendiendo al perjuicio irremediable que sustenta la petición cautelar sobre la Resolución 10142 de 2025:

7.2. Es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar: la Resolución 10142 de 2025 infringe las normas en las que debía fundarse, fue expedida con falsa motivación y con desviación de poder:

La Resolución 10142 de 2025 expresa un contenido normativo que, con carácter vinculante, redefine perfiles y requisitos del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente suprime en el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (código 0036, grado 25), el conocimiento básico o esencial consistente en: “*Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino*”, desconociendo abiertamente los principios y normas que rigen el servicio exterior, así:

7.2.1 La resolución demandada desconoce las normas en que debería fundarse:

a) La Resolución 10142 de 2025 infringe de forma directa los principios de eficacia, celeridad y economía en el ejercicio de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Constitución, en el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000, en el artículo 3 del CPACA y en el artículo 2 de la Ley 909 de 2004.

La supresión del estándar objetivo de idoneidad lingüística en la resolución demandada, sin que se haya modificado el propósito esencial, ni las funciones asignadas al cargo, resulta contraria a los principios que rigen la función administrativa, los cuales imponen que la actuación de las autoridades se ajuste a los criterios de eficacia, economía y celeridad en todas las actuaciones de la administración, lo cual incluye el servicio exterior.

Por lo tanto, en el contexto diplomático las funciones que debe ejercer el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario exigen como un elemento esencial para la prestación del servicio público, una comunicación fluida en idiomas de uso internacional, para garantizar la eficacia, celeridad y economía en la representación e intervención del Estado colombiano. La ausencia de esta competencia dificulta la comunicación directa, el fortalecimiento de relaciones diplomáticas, el acceso directo a información de relevancia para el desempeño de las funciones, introduce demoras y reprocesos, entre otros aspectos que van en contravía de los postulados de diligencia, oportunidad y calidad que materializan los principios señalados.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P. Nicolás Yepes Corrales. Radicado: 11001-03-24-000-2023-00293-00 (71000). (Bogotá, D.C., 30 de enero de 2025)

b) La Resolución 10142 de 2025 desconoce la especialidad como principio y criterio rector del servicio exterior, de conformidad con los 4, 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000. Esta disposición normativa reconoce que el dominio lingüístico es indispensable para el ejercicio efectivo de funciones diplomáticas.

La intención del legislador al elevar este requisito del idioma a un estándar básico fue realzar su importancia trascendental, asegurando que el servicio diplomático responda a la dinámica inherente de un mundo interconectado, donde las negociaciones se desarrollan en entornos multilingües como la ONU, la OEA o embajadas. En otras palabras, el bilingüismo no es un elemento accesorio sino una competencia esencial que garantiza el conocimiento y la excelencia en la proyección internacional de Colombia.

Por lo tanto, la interpretación sistemática del Decreto Ley 274 de 2000 permite señalar que, aún tratándose de un cargo de libre nombramiento, como lo es el de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, debe cumplirse con estándares objetivos de idoneidad técnica, como lo es el dominio de idiomas de uso diplomático. Se destaca que el Decreto Ley 274 de 2000 dispone que aún en provisionalidad, esto es, cuando se designa a personas que no pertenecen a la carrera diplomática y consular, se exige hablar y escribir, además del español, el inglés u otro idioma oficial de la ONU (o el del país de destino). Ese mandato revela que el idioma de uso diplomático es un mínimo transversal para el ejercicio de funciones en el cuerpo diplomático y consular.

Aunado a lo anterior, el principio de especialidad, consagrado en el artículo 4, numeral 7, del Decreto Ley 274 de 2000 es un mandato imperativo que obliga a la administración a preservar requisitos y condiciones mínimas derivadas de la naturaleza del servicio exterior, caracterizado por su proyección internacional, la necesidad de negociación en foros multilaterales y la protección de intereses nacionales en contextos culturales y lingüísticos diversos.

Este principio impone que cualquier regulación del servicio diplomático, incluyendo manuales de funciones, debe garantizar la ejecución de tareas con “*dignidad, decoro, conocimiento y liderazgo*”, reconociendo que el dominio de un idioma de uso diplomático no es un aspecto accesorio, sino una condición intrínseca e indispensable para cumplir con las particularidades del rol, en pro de la adecuada prestación del servicio.

c) La exigencia de correspondencia entre funciones y perfiles del empleo público de conformidad con la Ley 909 de 2004, artículo 19, numeral 2, literal b.

La Ley 909 de 2004 exige la correspondencia entre funciones y perfiles del empleo público, lo cual se orienta a asegurar la profesionalización del empleo público (incluyendo el empleo bajo libre nombramiento y remoción) mediante una concordancia estricta entre competencias y funciones.

Pese a esta expresa disposición normativa, la resolución demandada vulnera directamente la exigencia de coherencia entre los requisitos del perfil y las exigencias funcionales del empleo, al eliminar el requisito lingüístico para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, ya que desconecta el perfil del cargo de sus funciones esenciales, que requieren la comunicación en idioma extranjero.

La infracción ocurre específicamente en la supresión del dominio de un idioma extranjero como conocimiento básico o esencial, lo que desatiende la exigencia legal de coherencia, al mantener funciones esenciales del empleo (representación del gobierno nacional, promoción y salvaguarda de los intereses del país y de sus nacionales, participación en negociaciones internacionales, presidir delegaciones que representen al país, entre otras) que requieren comunicación en el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, pero eliminando una capacidad objetiva y funcional para interactuar y comunicarse de manera directa en contextos internacionales.

d) El parágrafo 2 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 exige el acompañamiento técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en los procesos de adopción o modificación del manual específico de funciones.

En el caso de la Resolución 10142 de 2025 no se acredita el acompañamiento técnico del Departamento Administrativo de la Función Pública, ni su asesoría para modificar el núcleo de conocimientos básicos para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. No se acreditan actas de acompañamiento, matrices de impacto, criterios de idoneidad, ponderación de alternativas ni trazabilidad que permita justificar técnicamente la supresión de este requisito esencial, para un cargo de alta importancia en el servicio exterior.

7.2.2 El acto administrativo incurre en el vicio de falsa de motivación, puesto que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la medida, no corresponden a la realidad de los hechos ni al derecho aplicable.

La falsa motivación de la Resolución 10114 de 2015, en punto a la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario se evidencia en la justificación dada en la memoria justificativa y en el estudio técnico, la cual indica que, la eliminación del requisito lingüístico se sustenta en: **(i)** el bloque de competencia del presidente de la República para dirigir relaciones exteriores y nombrar agentes diplomáticos; **(ii)** la naturaleza de libre nombramiento y remoción del cargo de Embajador habilita una amplia discrecionalidad; **(iii)** la jurisprudencia constitucional que califica a los jefes de misión como agentes directos del presidente, de su “absoluta confianza. **(iv)** la adopción de acciones afirmativas.

Pese a lo anterior, en la memoria justificativa y en el estudio técnico, se desconoce que:

- La facultad discrecional del presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares no es absoluta, puesto que está mediada por las normas que regulan el empleo público, las cuales consagran como postulados esenciales la profesionalización de los recursos humanos y la especialidad en el servicio exterior.
- Si bien el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, la exigencia de competencias mínimas se da en función de la relación entre el perfil del empleo y las exigencias funcionales del mismo y no por el mecanismo de ingreso al sistema de empleo público. Además, el Decreto Ley 274 de 2000 debe ser armonizado con

los principios de la función administrativa y con los criterios de especialidad y profesionalización propios del servicio público exterior. Por lo tanto, aún tratándose de un cargo de libre nombramiento, el ejercicio de la representación internacional del Estado no puede quedar desligado de estándares objetivos de idoneidad técnica.

- La “absoluta confianza” del presidente en los jefes de misión no justifica la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático. El servicio exterior debe preservar la profesionalidad en el ejercicio de funciones, independiente del grado de confianza que el funcionario tenga o no con el primer mandatario. Por lo tanto, la memoria justificativa no demuestra que la confianza en el funcionario se vea afectada por el conocimiento básico y esencial del idioma inglés u otro de uso diplomático.
- Las acciones afirmativas no justifican la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático. En el caso concreto, la medida no cumple con los parámetros constitucionales de una acción afirmativa puesto que: no es una medida transitoria, toda vez que el acto administrativo tiene vocación de permanencia; no es una medida que corrija tratos discriminatorios, puesto que no identifica un grupo históricamente discriminado, ni demuestra que su eliminación sea idónea, necesaria o proporcional para remover la barrera; no es una medida autorizada por el legislador, por el contrario, desconoce las normas sobre empleo público que abogan por la relación entre el perfil del empleo y las exigencias funcionales del mismo; no es claro el grupo determinado beneficiario con la medida, por el contrario, la misma puede favorecer a cualquier persona nombrada como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario sin que pertenezca a un grupo tradicionalmente discriminado.

7.2.3 La resolución demandada incurre en desviación de poder, por instrumentalización de la “actualización” del manual de funciones y competencias laborales de la Cancillería, para fines distintos a mejorar el servicio exterior, modernizarlo y profesionalizarlo.

La Resolución 10142 de 2025 “actualiza” el manual específico de funciones y de competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, no obstante su contenido, en punto a la eliminación del dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario persigue fines distintos a los que establece el ordenamiento jurídico para esta clase de actuaciones.

La modificación y actualización de los manuales de funciones está justificada siempre y cuando se sustente con la necesidad del servicio y el mejoramiento del mismo, en razones de modernización y profesionalización de la administración, lo cual supone que las funciones correspondan con los conocimientos básicos del empleo y de su nivel jerárquico, todo ello basado en estudios técnicos que sustenten los ajustes. En el caso concreto, la “actualización” del manual implicó desmejorar los conocimientos básicos y esenciales del empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

El fin perseguido por el acto demandado no es el de dignificar la función diplomática y el servicio exterior mediante una actualización técnica, que preserve la excelencia y el liderazgo requeridos para representar a Colombia en escenarios globales, sino todo lo contrario, disminuir o suprimir

estándares y conocimientos esenciales, en perjuicio de los intereses del Estado y de la protección y asistencia de los nacionales en el exterior.

En resumen, la Resolución 10142 de 2025, en los apartados demandados, desconoce el régimen especial del servicio exterior y sus principios, por ello es urgente la suspensión provisional de sus efectos, porque la inminente producción de sus efectos, en cuanto a nombramientos que puedan efectuarse, haría ineficaz una eventual sentencia de nulidad.

En consecuencia, la suspensión provisional es una medida idónea, necesaria y proporcional para preservar el objeto del proceso y evitar la consolidación de situaciones jurídicas contrarias al ordenamiento jurídico.

7.3. Petición cautelar:

En virtud de lo expuesto se solicita de manera respetuosa al Consejo de Estado: ordenar la suspensión provisional (parcial) de los efectos de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025 *“por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”*, en cuanto a la modificación de los conocimientos básicos o esenciales (numeral V) requeridos para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (código 0036, grado 25), toda vez que suprime el conocimiento relacionado con *“Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino”*.

VIII. PRESUPUESTOS PROCESALES

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1 del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”*

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad parcial de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, *“por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”*.

IX. PRETENSIONES

Se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad parcial del artículo 3 de la Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, *“por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la*

Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, en particular, las modificaciones efectuadas a los conocimientos básicos o esenciales (numeral V) para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, grado 25, toda vez que suprime el conocimiento relacionado con “Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino”.

X. PRUEBAS

Pruebas documentales: En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

<https://drive.google.com/drive/folders/1qEtrI7-vD75kk7EPggTvzq1XjUIdoNQV>

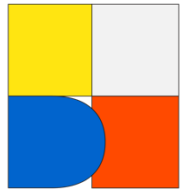
Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía representante legal.
Anexo No. 2	Resolución No. 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Anexo No. 3	Estudio técnico para la expedición de la Resolución No. 10142 de 2025.
Anexo No. 4	Memoria justificativa del 28 de julio de 2025 de la Resolución No. 10142 de 2025.
Anexo No. 5	Comentarios de la comunidad al proyecto de resolución que se materializó posteriormente en la Resolución No. 10142 de 2025.
Anexo No. 6	Respuesta a los comentarios de la comunidad en SUCOP.
Anexo No. 7	Proyecto de resolución por la cual se actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Anexo No. 8	Certificado de consulta pública.
Anexo No. 9	Resolución 10380 de 2023, por la cual se adiciona y modifica la Resolución 1580 de 2015, Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Anexo No. 10	Resolución 1580 de 2015, Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

XI. NOTIFICACIONES

- La parte demandante FEDe. Colombia recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C.

Teléfono: 3001160643



Fundación
para el Estado
de Derecho

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada Cancillería recibirá notificaciones:

Dirección: Palacio de San Carlos ubicado en la Calle 10 # 5-51 Bogotá D.C.

Teléfono: 3826999

Correo notificaciones judiciales: contactenos@cancilleria.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1