

Bogotá D.C., junio 25 de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO

SECCIÓN SEGUNDA (REPARTO)

E.S.D.

Asunto: Acción de nulidad simple en contra de la Resolución 686 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- con solicitud de medida cautelar.

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).

Accionado: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

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 686 “*Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA*” expedida el 14 de abril de 2025, por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, conforme se expone a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante

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

1.2. Demandada

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, representada legalmente por su Directora Irene Vélez Torres o quien haga sus veces (en adelante ANLA).

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es una entidad técnica con funciones estratégicas para el desarrollo sostenible del país. En particular, adelanta los procesos de evaluación, seguimiento y sancionatorios de las licencias, permisos y trámites ambientales. Por ello, su planta de personal debe estar compuesta por profesionales con perfiles idóneos, seleccionados con base en criterios de mérito, experiencia y formación técnica.

El 27 de diciembre de 2024, la ANLA adoptó un nuevo Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Planta de Personal (en adelante MEFCL), con fundamento en observaciones técnicas de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, apenas tres meses

después, el 14 de abril de 2025, mediante la Resolución 686, la ANLA modificó ese manual justo antes del nombramiento de la nueva directora de la entidad.

La Resolución 686 de 2025 amplió de forma selectiva los núcleos básicos del conocimiento exigidos para cuatro cargos de libre nombramiento y remoción, incluyendo disciplinas como filosofía, teología y comunicación social, que no guardan relación con las funciones asignadas a los cargos.

Esa modificación permitió habilitar perfiles que no cumplían los requisitos establecidos en el MEFCL que estaba vigente y terminó favoreciendo, de forma inmediata y selectiva, a personas que luego fueron designadas en algunos de los cargos modificados.

En ese sentido, la Resolución 686 de 2025 incurre en vicios de expedición irregular, falsa e insuficiente motivación, desviación de poder y violación de principios constitucionales como el mérito, la moralidad y la igualdad en el acceso a la función pública. Esta demanda se presenta con el fin de preservar la idoneidad técnica de la ANLA y evitar que decisiones discrecionales comprometan su misión institucional.

II. NORMA DEMANDADA

La Resolución 686 del 14 de abril de 2025 expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales *“Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA”*.

La Resolución solo fue publicada en la página web de la entidad. A la fecha de presentación de esta demanda la Resolución no ha sido publicada en el Diario Oficial.

“AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES
- ANLA -
RESOLUCIÓN N° 000686
(14 ABR. 2025)

***“ARTÍCULO PRIMERO.** Modificar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, el cual hace parte integral de la presente resolución, para incluir otro núcleo básico del conocimiento -NBC asociado al Área del Conocimiento de las Ciencias Humanas en las fichas de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental y Dirección General de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, establecida por los Decretos 3578 de 2011 y 377 de 2020.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** La Coordinadora del Grupo de Gestión Humana de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, o quien haga sus veces, entregará a cada funcionario copia de las funciones y competencias determinadas en la presente modificación del Manual para el respectivo empleo en el momento de la posesión, cuando sea ubicado en otra dependencia que implique cambio de funciones o cuando en razón a la adopción, adición, modificación o actualización del Manual de Funciones y de Competencias Laborales se afecten las establecidas para los empleos. En todo caso los jefes inmediatos responderán por la orientación del empleado en el cumplimiento de sus funciones.*

ARTÍCULO TERCERO. *La modificación del Manual de Funciones y de Competencias Laborales de que trata la presente resolución acogerá las equivalencias contenidas en el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1083 de 2015.*

ARTÍCULO CUARTO. *La presente resolución y su anexo se publicará en la página web de la Entidad y se divulgará a través de los canales internos de comunicación que la Entidad disponga.*

ARTÍCULO QUINTO. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y modifica parcialmente lo establecido en la Resolución No. 002938 del 27 de diciembre de 2024.”*

III. FUNDAMENTOS DE HECHO

- 3.1. El 27 de diciembre de 2024 mediante la Resolución 2938, la ANLA adoptó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de su planta de personal -MEFCL-.
- 3.2. En la justificación técnica para la expedición de ese MEFCL se señaló que los ajustes al manual entonces vigente obedecían principalmente a la necesidad de atender observaciones formuladas por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en el marco de la planeación de un concurso de méritos¹. Según se indica en la justificación, la modificación se centró en los Núcleos Básicos del Conocimiento (NBC) para que estuvieran acordes con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Adicionalmente, se realizaron ajustes específicos en los requisitos de experiencia de los niveles técnico y asistencial, requiriendo para ello la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- 3.3. Transcurridos apenas tres meses y medio desde la adopción del MEFCL de diciembre de 2024, el 14 de abril de 2025, el director general en cargo de la ANLA expidió la Resolución No. 686 de 2025 y su respectivo anexo, mediante la cual se modificó nuevamente el MEFCL de la entidad. A continuación, se incluye una tabla comparativa para evidenciar los cambios relevantes (en negrita y subrayado las adiciones):

CARGO	RESOLUCIÓN NO. 2938 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2024	RESOLUCIÓN NO. 686 DEL 14 DE ABRIL DE 2025.
Subdirector Técnico Código 0150 Grado 21 Dependencia y área funcional: Subdirección de mecanismos de participación ciudadana Ambiental	Título profesional en núcleos básicos del conocimiento de derecho y afines; ingeniería industrial y afines; sociología, trabajo social y afines; economía; antropología y artes liberales; ciencia política, relaciones internacionales.	Título profesional en núcleos básicos del conocimiento de derecho y afines; ingeniería industrial y afines; sociología, trabajo social y afines; economía; antropología y artes liberales; ciencia política, relaciones internacionales; <u>filosofía, teología y afines.</u>

¹ Resolución No. 2439 del 1 de noviembre de 2024, la cual fue derogada por la Resolución 002938.

Jefe inmediato: Director general		
Asesor Código 1020 Grado: 15 Jefe inmediato: Director general Área funcional: Despacho del Director general	Título profesional en núcleos básicos del conocimiento de administración; biología - microbiología y afines; ingeniería ambiental, sanitaria y afines; ingeniería civil y afines; ingeniería agrícola, forestal y afines; ingeniería química y afines; sociología, trabajo social y afines; antropología y artes liberales.	Título profesional en núcleos básicos del conocimiento de administración; biología - microbiología y afines; ingeniería ambiental, sanitaria y afines; ingeniería civil y afines; ingeniería agrícola, forestal y afines; ingeniería química y afines; sociología, trabajo social y afines; antropología y artes liberales, <u>filosofía, teología y afines; comunicación social, periodismo y afines.</u>
Profesional especializado Código 2028 Grado: 24 Jefe inmediato: Director general Área funcional: Despacho del Director general	Título profesional en el núcleo básico del conocimiento de derecho y afines; administración; ingeniería industrial y afines; economía.	Título profesional en el núcleo básico del conocimiento de administración; ingeniería industrial y afines; economía; Biología - <u>microbiología y afines;</u> ingeniería agrícola, forestal y afines; ingeniería agronómica, pecuaria y afines; educación; geología, otros programas de ciencias naturales; ingeniería civil y afines; ingeniería ambiental, sanitaria y afines; ingeniería química y afines; química y afines; ingeniería de minas, metalurgia y afines; ingeniería eléctrica y afines; <u>antropología y artes liberales;</u> derecho y afines; <u>filosofía, teología y afines.</u>
Profesional especializado Código 2028 Grado: 24 Jefe inmediato: Director general Área funcional: Subdirección de mecanismos de participación ciudadana ambiental	Título profesional en los núcleos básicos del conocimiento de biología - microbiología y afines; ingeniería agrícola, forestal y afines; ingeniería agronómica, pecuaria y afines; geología, otros programas de ciencias naturales; ingeniería civil y afines; ingeniería ambiental, sanitaria y afines; ingeniería química y afines; química y afines; ingeniería de minas, metalurgia y afines; ingeniería eléctrica y afines, psicología; sociología, trabajo social y afines; antropología y artes liberales; derecho y afines.	Título profesional en los núcleos básicos del conocimiento de derecho y afines; sociología, trabajo social y afines; economía; antropología y artes liberales; ciencia política, relaciones internacionales; <u>filosofía, teología y afines;</u> ingeniería civil y afines.

- 3.4. Mediante el documento titulado “Justificación técnica para la actualización, modificación o adición del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA” (anexo a esta demanda), la coordinadora de gestión humana pretendió sustentar la

modificación invocando, entre otros, tres argumentos principales: (i) supuestas necesidades institucionales; (ii) la implantación de un nuevo modelo de gestión; y (iii) la incorporación de un Núcleo Básico del Conocimiento del área de ciencias humanas dentro de los requisitos de algunos empleos de libre nombramiento y remoción de la subdirección de mecanismos de participación ciudadana ambiental y de la dirección general (tal como se ve en la tabla del numeral anterior).

- 3.5. Según la justificación, la incorporación de tales profesiones aportaría competencias específicas para la orientación, formulación, coordinación y ejecución de planes y programas vinculados a la política pública de participación ciudadana ambiental, señalando estos cargos para cumplir los compromisos derivados del Acuerdo de Escazú.
- 3.6. La Resolución 686 de 2025 fue publicada en la página web de la ANLA², junto con dos documentos anexos: “Justificación técnica para la actualización, modificación o adición del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la ANLA” y el “Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales”. Este último documento fue publicado de forma incompleta. Aunque en su encabezado se indica que consta de 640 páginas, solo se hicieron públicas 12 páginas, lo que impide el acceso total a su contenido y compromete la transparencia del proceso.

IV. 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 686 de 2025, *Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA*”.

V. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La Resolución 686 de 2025, fue expedida en contravención de la Constitución y la ley, incurriendo en vicios sustanciales que comprometen su legalidad. Las normas constitucionales y legales vulneradas:

- Artículo 125 de la Constitución: mérito y calidades de los aspirantes de empleos del Estado.

² Consultado en el enlace: <https://www.anla.gov.co/images/documentos/resoluciones/2025-04-28-anla-resolucion-000686-14042025.pdf>

- Artículo 209 de la Constitución: principios que rigen la función administrativa.
- Artículo 8 y 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: deber de información al público.
- Artículo 19 numeral 2 literal b de la Ley 909 de 2004: coherencia entre el perfil y las exigencias funcionales del empleo.
- Artículo 2.2.2.6.1 (parágrafo 3) Decreto 1083 de 2015: obligatoriedad de la consulta previa con las organizaciones sindicales.
- Artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015: estudios que sustentan la modificación de los manuales de funciones y competencias laborales.
- Artículos 2.1.2.1.6; 2.1.2.1.7; 2.1.2.1.13; 2.1.2.1.14 y 2.1.2.1.16 del Decreto 1081 de 2015.

Concepto de la violación:

- 5.1. Desviación de poder por: (i) modificar el manual de funciones y competencias laborales para fines distintos a los justificados, y (ii) posibilitar la selección de personas sin requisitos previos en violación de los principios constitucionales que rigen la función administrativa (artículos 209 y 125 constitucionales).
- 5.2. Insuficiente motivación del acto administrativo por falencias en los estudios técnicos que no sustentan la necesidad de modificación de los perfiles, en infracción de: (i) el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 y, (ii) el artículo 19 numeral 2 literal b de la Ley 909 de 2004.
- 5.3. Falsa motivación del acto administrativo por justificar la modificación del manual de funciones y competencias laborales para cumplir con obligaciones del Acuerdo de Escazú.
- 5.4. Desconocimiento de los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 5.5. Expedición irregular por: (i) falta de consulta previa con las organizaciones sindicales, durante el trámite de modificación del manual de funciones y competencias laborales, y (ii) falta del deber de publicación previa.

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

5.1. Desviación de poder en la expedición de la Resolución 686 de 2025

5.1.1. La modificación del Manual de la ANLA obedeció a fines distintos a los justificados:

La Resolución 686 de 2025 incurre en el vicio de desviación de poder, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, al haber sido expedida con un fin distinto al legalmente previsto. En efecto, 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, o incluso cuando se persigue un fin aparentemente legítimo, si este no corresponde al autorizado legalmente.

Sobre 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.”³(Subrayas fuera de texto).

En esa misma línea, la jurisprudencia ha reiterado que, aunque las entidades públicas pueden definir y modificar su manual de funciones en ejercicio de su autonomía administrativa, dicha competencia no es absoluta ni arbitraria. El Consejo de Estado ha advertido que la facultad de modificar manuales de funciones no puede ser usada como mecanismo para ajustar los requisitos al perfil de la persona que se desea nombrar. Tal como lo estableció esa Corporación al examinar la actuación de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), la modificación del manual con posterioridad al nombramiento y sin estudios objetivos configura una desviación de poder, vulnerando los principios constitucionales del artículo 209 y desnaturalizando el ejercicio de la función pública.

Así lo afirmó expresamente esa alta Corporación:

“Si bien es cierto que la entidad demandada, en virtud de la Autonomía Administrativa otorgada por los artículos 76 y 77 de la Constitución Nacional y conforme lo establece la Ley de creación 182 de 1995, por tratarse de una Entidad Autónoma Independiente puede fijar y modificar el Manual de Funciones y Requisitos de la Planta de Personal, también lo es, que lo discutido en el sub-lite se orientó a establecer si la modificación de los requisitos para el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno se dispuso con la intención de favorecer el reemplazo del demandante, y no las atribuciones legales de administración de la Planta de Personal.”⁴

Del mismo modo, respecto de la modificación del manual de funciones y requisitos para nombrar a un funcionario en reemplazo de otro, el Consejo de Estado indicó lo siguiente:

“La conducta desplegada por el nominador al adecuar el Manual de Funciones a las necesidades de las personas que van a desempeñar el cargo es ajena al buen servicio público, máxime cuando se reemplaza a un funcionario con experiencia por una persona que ni siquiera cumple los requisitos para el ejercicio del cargo, lo que lo lleva a adecuar el Manual de Requisitos a las condiciones personales de la persona a quien pretenda promocionar. Para la Sala esta conducta evidencia no sólo la desviación de poder alegada sino un burdo manejo de las reglas de administración de personal que gobiernan la función pública, actitud tanto más reprochable cuanto tal proceder provino del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que por disposición legal tiene a su cargo no sólo el mantenimiento sino la implementación de políticas generales relacionadas con la administración del potencial humano al servicio del Estado. Este tipo de manejos vulnera los principios rectores de la actividad administrativa, entre ellos la moralidad y el interés general, la eficiencia y la probidad, y el juez de lo contencioso administrativo no puede cohonestarlos, menos cuando provienen del

³ Sentencia Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E). Radicación: 66001233100019980064501. (Bogotá, 7 de junio de 2012)

⁴ Sentencia Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección B. Radicado 25000-23-25-000-2002-11482-01 (0946-07). M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. (Bogotá D.C., 14 de agosto de 2009)

organismo estatal encargado de controlar el manejo del personal a servicio de Estado. Como la presunción de legalidad que amparaba al acto acusado resuelta desvirtuada, deben prosperar las pretensiones de la demandada, razón por la cual el proveído impugnado que las negó debe ser revocado.”⁵

En el caso concreto, se advierte que la modificación efectuada a los perfiles específicos no obedeció a un análisis técnico, funcional ni orientado al mejoramiento del servicio, sino que fue diseñada con precisión para permitir el nombramiento de personas previamente seleccionadas, sin que cumplieran los requisitos originalmente establecidos.

En respaldo de lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha señalado que el manual específico de funciones y competencias laborales es una herramienta esencial en la gestión del talento humano en el sector público, pues define con objetividad las funciones, requisitos y competencias necesarias para cada cargo, sirviendo de base para los procesos de planeación, vinculación, permanencia y desarrollo del personal:

“El Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales es una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las instituciones públicas; así como los requerimientos de conocimiento, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de estos. Es, igualmente, insumo importante para la ejecución de los procesos de planeación, ingreso, permanencia y desarrollo del talento humano al servicio de las organizaciones públicas.”⁶

Además, el DAFP ha establecido que cualquier modificación que se efectúe sobre los manuales de funciones debe estar técnicamente justificada:

“En efecto, tanto para las entidades del orden nacional como las territoriales, es función del área de talento humano mantener actualizado el manual de funciones y de competencias laborales, y dicha actualización implica en algunas ocasiones hacer modificaciones parciales, como por ejemplo adicionar funciones a un empleo, modificar requisitos o abrir nuevos perfiles (fichas) de empleo. En todo caso, cada modificación debe estar justificada técnicamente y se adopta mediante acto administrativo del jefe de la entidad.”⁷

En consecuencia, toda modificación al manual de funciones debe responder a fines legítimos de fortalecimiento institucional y mejora del servicio, no a conveniencias personales o intereses ajenos a los principios de la función pública.

La Resolución 686 de 2025, expedida el 14 de abril, días antes de la llegada de Irene Vélez Torres como nueva directora desde el 22 de abril de 2025, introdujo cambios en el MEFCL de la entidad. En particular, amplió los perfiles académicos únicamente en cuatro cargos de libre nombramiento y remoción de la dirección general y una subdirección técnica, incluyendo títulos en comunicación social, periodismo y afines; filosofía, teología y afines.

Lo anterior, pese a que tres meses antes, el 27 de diciembre de 2024, ya se había actualizado el MEFCL mediante la Resolución 2938, conforme a las observaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC frente a los núcleos básicos del conocimiento-NBC-. Por ello, una nueva

⁵ Ibidem.

⁶ [Manual de funciones y competencias laborales - Función Pública](#)

⁷ [Manual de funciones y competencias laborales - Función Pública](#)

modificación, sin justificación técnica, tan solo tres meses después, centrada en habilitar profesionales del campo de la filosofía, teología, comunicación social y periodismo para cargos estratégicos, exigía una justificación técnica detallada, y no podía sustentarse únicamente en la simple inclusión de más profesiones sin una argumentación rigurosa, toda vez que el MEFCL que se encontraba vigente, ya contaba con diferentes áreas del conocimiento como antropología y artes liberales, sociología, trabajo social y afines.

Con todo, la modificación introducida habilitó a profesionales en filosofía y teología, comunicación social y periodismo para aspirar a cargos con funciones técnicas en la subdirección técnica de mecanismos de participación ciudadana ambiental y en la dirección general de la entidad.

Así las cosas, siete días después de dicha modificación, se publicó la hoja de vida de una profesional con formación en esa área, quien finalmente fue seleccionada para ocupar el cargo. Este hecho, considerado en conjunto con el calendario de publicación -una el 10 de abril y otra el 28 del mismo mes- y la composición del grupo de aspirantes, da lugar a inconsistencias sobre el propósito, la oportunidad y los efectos concretos de esa modificación normativa.

Lo anterior cobra especial relevancia si se tiene en cuenta el perfil funcional del cargo en cuestión. Por ejemplo, el subdirector técnico de mecanismos de participación ciudadana ambiental, debe, entre otros, cumplir con las siguientes funciones: dirigir y orientar jurídicamente los procesos de consulta previa, audiencias públicas ambientales y otros mecanismos de participación ciudadana de alta complejidad normativa, además de emitir lineamientos institucionales, resolver solicitudes en procedimientos administrativos, elaborar conceptos técnicos para procesos judiciales y definir estrategias para la transformación de la conflictividad ambiental. Se trata, en suma, de funciones con un fuerte componente jurídico, técnico y administrativo, para las cuales resultan especialmente pertinentes perfiles con formación y trayectoria en derecho público, gestión estatal o disciplinas afines.

En este contexto, para el caso del subdirector técnico de mecanismos de participación ciudadana ambiental, la selección final recayó en una persona cuya formación en filosofía, pese a que entre los aspirantes para cargos equivalentes de subdirector técnico⁸ figuraban perfiles con acreditada experiencia en el sector ambiental, regulatorio y jurídico (abogados de formación), así como estudios de posgrado directamente vinculados con el objeto del cargo.

El 9 de mayo de 2025 FEDe. Colombia, radicó un derecho de petición de información con respuesta del 4 de junio de 2025 (adjuntos), en el que se preguntó, entre otras:

“7. Copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión, así como las respectivas hojas de vida con sus soportes académicos y de experiencia, de las personas que actualmente ocupan los cuatro cargos cuyos requisitos fueron modificados mediante la Resolución No. 686 de 2025, particularmente aquellos adscritos a la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental y al Despacho de la Dirección General.

Respuesta: De acuerdo con la solicitud anterior, de manera atenta, se remite los actos administrativos de nombramiento y posesión, así como la hoja de vida que fue publicada en la página WEB de la Presidencia de

⁸ Como anexos a la presente demanda, se presentan constancias de publicación de hojas de vida de otros aspirantes al cargo de subdirector técnico y copia de las hojas de vida publicadas para el cargo.

la Republica y en la página de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. No obstante, en lo referente a los soportes académicos y de experiencia, en virtud de lo establecido por el literal c) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, esta información se cataloga como “pública clasificada”, por lo que no es posible su remisión. Teniendo en cuenta lo anterior, los documentos enviados se refieren a los siguientes servidores públicos:

No.	NOMBRE	DEPENDENCIA
1	LAURA CAMILA ÁVILA JIMÉNEZ	DESPACHO DIRECCIÓN GENERAL
2	LUZ DARY CARMONA MORENO	SUBDIRECCIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL
3	ALEX HERNEY GARCÍA SARRIA	SUBDIRECCIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL
4	CARMEN STIBEL DUARTE TORRES	SUBDIRECCIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMBIENTAL

De la respuesta al derecho de petición junto con los anexos compartidos por la ANLA se establece que tanto Alex Herney García Sarria⁹, como Luz Dary Carmona Moreno¹⁰ tienen formación de pregrado en filosofía. Por su parte, Laura Camila Ávila Jiménez¹¹ tiene formación en derecho, y Carmen Stibel Duarte Torres¹², en ingeniería catastral y geodesia.

Frente a lo anterior, se concluye que dos de los cuatro perfiles modificados específicamente para incluir en los NBC la carrera de filosofía, fueron cubiertos con dos filósofos, de manera selectiva y a unos pocos días de la modificación, tal como se establece en las actas de nombramiento adjuntas y se evidencia:

- Luz Dary Carmona Moreno: nombramiento y acta de posesión del 25 de abril de 2025
- Alex Herney García Sarria: nombramiento y acta de posesión del 2 de mayo de 2025.

A lo anterior se suma que FEDe. Colombia solicitó, mediante derecho de petición, los soportes académicos y de experiencia de las personas que ocuparon los cargos antes y después de la modificación. La ANLA se negó a entregarlos, invocando una supuesta clasificación como “información pública clasificada” con base en el literal c) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014. Esta negativa obstaculiza gravemente el control ciudadano y judicial, impide verificar el cumplimiento del principio de mérito y contradice el artículo 74 de la Constitución, el cual garantiza el acceso a documentos públicos salvo las excepciones estrictas establecidas por la ley.

Dicha reserva debe ser valorada por el Consejo de Estado como un indicio negativo sobre la legalidad del acto acusado, en la medida en que impide la verificación de los requisitos que habilitaron los nombramientos y refuerza la sospecha de que la modificación se diseñó expreso para viabilizar dichas designaciones.

Si bien toda valoración de mérito debe respetar el marco normativo y los principios de igualdad, lo cierto es que la secuencia entre el repentino cambio del Manual, la postulación posterior y la elección

⁹ Nombramiento y acta de posesión del 2 de mayo de 2025.

¹⁰ Nombramiento y acta de posesión del 25 de abril de 2025.

¹¹ Nombramiento y acta de posesión del 21 de abril de 2025.

¹² Nombramiento del 28 de abril de 2025 y acta de posesión del 2 de mayo de 2025.

de dos perfiles, habilitado precisamente por esa modificación al manual, plantea una desviación de poder entre facultad de modificar requisitos de acceso, y las designaciones carentes de criterios técnicos, objetivos y proporcionales, lo que evidencia la desviación de poder en la expedición de la Resolución 686 de 2025. El Consejo de Estado ha establecido que:

“La desviación de poder de acuerdo con la doctrina y la Jurisprudencia de esta Sala se estructura cuando el fin que persigue el acto administrativo responde a intenciones particulares, personales o arbitrarias de un sujeto que actúa a nombre de la Administración, en oposición a la búsqueda de un fin acorde a las normas a las que debe someterse, es decir, que en la desviación de poder el fin no se haya en el marco de la función administrativa y del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia y la doctrina¹³ también han clasificado las diferentes manifestaciones de la desviación de poder, generalmente en grandes grupos: aquellos casos en que (i) el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público -venganza personal, motivación política, interés de un tercero o del propio funcionario-, (ii) el acto es adoptado en desarrollo de un interés público, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide; categoría a la que se aproxima igualmente la desviación de procedimiento en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.”¹³

El uso de la modificación del MEFCL, no fue producto de una evaluación técnica imparcial ni de una necesidad institucional legítima, sino que constituyó un acto instrumentalizado para favorecer aspiraciones individuales en desmedro de la igualdad de oportunidades, la idoneidad profesional y la transparencia en la función pública. Tal conducta configura una desviación de poder, causal autónoma de nulidad del acto administrativo impugnado.

5.1.2. La modificación habilitó la inmediata designación de personas que no reunían los previos vulnerando los principios constitucionales que rigen la función administrativa:

- Violación del artículo 209 constitucional:

La Resolución 686 de 2025 vulnera principios esenciales del artículo 209 de la Constitución - moralidad, imparcialidad e igualdad- al modificar el MEFCL de la ANLA con un propósito que no responde a criterios técnicos ni a necesidades institucionales verificables, sino a la habilitación inmediata de perfiles específicos vinculados a personas previamente identificadas.

Dispone el artículo 209 de la Constitución:

“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” (Negritas por fuera del texto)”

¹³ Sentencia Consejo de Estado. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00109-01(1412-14) (Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2015)

El principio de **moralidad administrativa** exige que la actuación de la Administración observe la ética pública, la honestidad y la buena fe, anteponiendo siempre el interés general sobre cualquier interés particular. La jurisprudencia ha sido enfática en que se quebranta la moralidad administrativa cuando el acto persigue un propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general en favor de un servidor público o de un tercero.

“En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad. (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.”¹⁴

Este tipo de conducta traiciona la confianza pública y configura desviación de poder, vicio que ocurre cuando una autoridad usa sus facultades legales para objetivos ajenos al bien común. En el caso de la Resolución 686 de 2025, se demostrará que su expedición respondió a una finalidad extrajurídica: viabilizar el nombramiento de personas previamente determinadas mediante la alteración ad hoc de los requisitos de ciertos cargos, y no a una necesidad institucional objetivamente identificada o sustentada en estudios técnicos.

Vale recordar que la moralidad administrativa tiene una doble dimensión: es un principio constitucional (artículo 209) orientador de toda la función pública, y también un derecho colectivo de la sociedad que puede exigirse vía acción popular. Por tanto, su vulneración no solo implica una infracción abstracta a un valor constitucional, sino un agravio real a bienes jurídicos colectivos como la ética y la honestidad administrativa.

Un acto administrativo de modificación del manual de funciones de una entidad pública, proferido sin una verdadera justificación técnica y jurídica contradice frontalmente el principio de moralidad: el fin último de la decisión deja de ser el servicio a los intereses generales y pasa a ser la utilidad privada, lo cual desnaturaliza la función administrativa y constituye un abuso de la autoridad conferida.

Por su parte, el principio de **imparcialidad** ordena que las decisiones administrativas sean objetivas, justas y libres de sesgos o favoritismos. Los funcionarios deben actuar sin preferencias personales, evaluando los asuntos con neutralidad en procura del interés común. En el caso de la Resolución 686 de 2025, la modificación del manual no respondió a una evaluación técnica imparcial orientada a identificar necesidades estructurales de la ANLA, sino que se configuró como un instrumento normativo al servicio de intereses particulares, dirigido a incorporar núcleos académicos específicos con el fin de viabilizar la designación de personas previamente determinadas, que no reunían los requisitos exigidos por el manual anterior. Todo ello se hizo sin el respaldo de estudios rigurosos que acreditaran la pertinencia, proporcionalidad o idoneidad de los nuevos perfiles frente a las funciones sustantivas y altamente técnicas de los cargos modificados.

El Consejo de Estado ha advertido que prácticas de esta naturaleza “*ponen en tela de juicio la imparcialidad*”¹⁵ de la función pública, pues introducen motivaciones subjetivas (amiguismos,

¹⁴ Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., 8 de junio de 2011. Radicación Número: 25000-23-26-000-2005-01330-01.

¹⁵ Sentencia Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M. P. Stella Conto Díaz del Castillo.

influencias políticas) allí donde solo deberían primar criterios objetivos de mérito y conveniencia pública. En la Resolución 686 de 2025, por ejemplo, la modificación del MEFCL para adicionar ciertas profesiones sin un estudio técnico responde más a las credenciales de ciertos individuos, que a un verdadero requerimiento técnico de los cargos.

La modificación no fue un ejercicio neutral, sino dirigido a un resultado predeterminado, lo cual es incompatible con el deber de objetividad administrativa. Un acto administrativo contaminado por parcialidad se presume viciado, pues el sesgo en la decisión traiciona el principio de igualdad de trato y el imperio de la ley. Así, la parcialidad observada en la expedición de la Resolución 686 de 2025 refuerza la conclusión de que esta se apartó del interés general (que demandaría un proceso transparente y competitivo) para privilegiar un interés particular, contrariando abiertamente el mandato constitucional de imparcialidad en el servicio público.

Finalmente, el principio de **igualdad** impone a la Administración el deber de dar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades en el acceso a la función pública, sin discriminaciones ni privilegios arbitrarios. En estos términos se ha manifestado el Consejo de Estado:

“Sea lo primero advertir que uno de los ejes y fundamentos principales sobre los cuales se cimentó la Constitución Política de 1991 fue el de evitar y eliminar del ordenamiento jurídico colombiano fenómenos como el nepotismo y el clientelismo [Foster y otros] pues el cambio constitucional tenía como objetivo propender por un sistema más democrático y transparente en el cual el acceso a los diferentes cargos del Estado, se hiciera no sólo en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, sino que además permitiera una transformación radical para dejar de lado los favoritismos e incentivar que en la función pública prevalecieran valores como el mérito, la transparencia y la igualdad.”¹⁶ (Subrayas propias).

La modificación introducida por la Resolución 686 de 2025 vulnera la igualdad de oportunidades. Al agregar títulos en filosofía y teología, periodismo y comunicación social, solo días antes de un nombramiento anunciado, se otorgó una ventaja competitiva indebida a ciertos aspirantes con ese perfil académico, en detrimento de otros potenciales candidatos de disciplinas diferentes que hasta entonces eran las requeridas. En la práctica, se alteraron las reglas del juego a último momento para acomodar a un perfil, excluyendo a quienes, confiando en la normativa vigente hasta ese entonces, no cumplían las nuevas condiciones.

En conclusión, la Resolución 686 de 2025, como se evidencia, infringió múltiples principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución. La moralidad administrativa fue comprometida al perseguir fines particulares (favorecer personas específicas) en detrimento del interés general. La imparcialidad se vio soslayada por una decisión sesgada y predeterminada, guiada por consideraciones ajenas a la objetividad que demanda la función pública. Y la igualdad resultó quebrantada al introducir tratamientos desiguales y ventajas arbitrarias en el acceso a empleos públicos. En conjunto, estos elementos configuran desviación de poder por contrariar los deberes esenciales de la administración pública.

- **Violación del artículo 125 constitucional:**

¹⁶ Sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M.P. Rocío Araújo Oñate. Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2013-00011-00(SU).

La Resolución 686 de 2025, se expidió en violación del principio del mérito que debe guiar la designación en los empleos del Estado:

“ARTICULO 125. *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.”

Los empleos públicos deben proveerse atendiendo exclusivamente a criterios de mérito y calidades de los aspirantes, garantizando que quienes se encuentren en condiciones equivalentes reciban igual trato por parte de la autoridad.

La Resolución 686 de 2025 vulnera el principio del mérito consagrado en el artículo 125 de la Constitución, al modificar el MEFCL sin garantizar que las nuevas exigencias estén debidamente justificadas por estudios técnicos objetivos y pertinentes.

El principio del mérito impone una doble exigencia a la administración: objetividad en la definición de perfiles y equidad en el acceso a los cargos, de modo que las condiciones exigidas correspondan efectivamente a las funciones del empleo y no se traduzcan en barreras arbitrarias o discriminatorias.

Sin embargo, la modificación introducida por la Resolución 686 de 2025 no está acompañada de estudios técnicos suficientes que demuestren la necesidad y razonabilidad del cambio en los perfiles profesionales exigidos, además, introduce requisitos que no guardan relación directa ni proporcional con las funciones asignadas al cargo, rompiendo el vínculo constitucional entre mérito y calidades del aspirante y afecta las posibilidades de participación en condiciones de igualdad de quienes previamente cumplían los requisitos legalmente establecidos.

5.2. Insuficiente motivación del acto administrativo por contar con estudios técnicos que no sustentan la necesidad jurídica de modificación de los perfiles

5.2.1. Infracción del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015:

Establece el Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 4 del Decreto 489 de 2020:

“ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. 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 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”

De la norma transcrita se concluye que la expedición y modificación de los manuales específicos de funciones deben ser el resultado de un análisis técnico de las funciones y necesidades de la entidad, y no de consideraciones ajenas al servicio.

El artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 489 de 2020, dispone que toda adición o modificación de un manual específico de funciones y competencias laborales debe: i) expedirse mediante resolución interna, ii) sustentarse en estudios elaborados por la unidad de personal, y iii) observar las pautas técnicas definidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

La Resolución 686 de 2025 incumple esas exigencias. Pese a que se encuentra acompañada de un documento denominado “Justificación Técnica para la Actualización, Modificación, o Adición del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –, esta justificación aportada se reduce a un texto descriptivo que reitera normas generales y menciona de forma vaga que la motivación principal obedece al cumplimiento de responsabilidades derivadas del Acuerdo de Escazú. Vale recordar que este fue ratificado en Colombia mediante la Ley 2273 del 30 de noviembre de 2022, casi tres años antes de la expedición del acto acusado, tiempo durante el cual ya se había modificado el Manual mediante la Resolución 2938 de 2024 sin recurrir a tales justificaciones.

En particular, no demuestra la pertinencia de adicionar disciplinas como filosofía, teología ni comunicación social y periodismo en los cuatro cargos modificados, ni se basa en un estudio objetivo de necesidades institucionales frente al cumplimiento de las funciones.

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

La Resolución 686 de 2025 infringe el artículo 19, numeral 2, literal b de la Ley 909 de 2004, toda vez que modifica el MEFCL sin que exista correspondencia entre los requisitos del cargo y las exigencias funcionales del empleo público. Establece el artículo 19 de la Ley 909 de 2004:

“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:

a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;

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;

c) *La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.*” (Subrayas fuera de texto)

El citado artículo impone un mandato expreso: los elementos del perfil, esto es el título, la experiencia y demás calidades de formación, han de ser coherentes con la naturaleza y complejidad de las funciones asignadas. De lo contrario se compromete la eficiencia del servicio.

A pesar de esta exigencia, la ANLA amplió de manera genérica el conjunto de Núcleos Básicos del Conocimiento -NBC- admisibles, incorporando disciplinas de las ciencias humanas que no guardan vínculo funcional con las labores misionales de evaluación, control y seguimiento de impactos ambientales complejos y las demás funciones de los cargos.

A lo anterior se suma que la ANLA, como ya se indicó, omitió justificar en debida forma por qué las supuestas necesidades institucionales no podían satisfacerse dentro del marco de perfiles ya previstos o mediante la capacitación de los servidores actuales. En lugar de ello, se optó por modificar el manual para favorecer un espectro de titulaciones sin pertinencia demostrada, lo que configura el desconocimiento directo a lo establecido por el artículo 19, numeral 2, literal b de la Ley 909 de 2004. De este modo, la Resolución 686 no solo vulnera normas de rango legal, sino que lesiona el interés general al poner en riesgo la calidad técnica de las actuaciones ambientales y, con ello, la protección efectiva del patrimonio ecológico de la Nación.

La justificación técnica que acompañó la adopción del MFCL que se realizó en diciembre de 2024, estructurada en torno a observaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil para buscaba armonizar los NBC con la clasificación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), al parecer contaban con un carácter técnico administrativo más claro, basado en necesidades del servicio, y se tradujeron en perfiles funcionales directamente asociados con las competencias exigidas por la ANLA (como derecho, ingenierías, ciencias ambientales, economía o sociología). Existía, por tanto, una línea de coherencia entre la formación exigida y las funciones públicas asignadas.

En contraste, la justificación de la modificación efectuada tres meses y medio después, en 2025, recurrió a apreciaciones generales tales como: “*se hace necesario*”, “*es evidente*” o “*ampliar los contextos profesionales*”, para respaldar la inclusión de disciplinas sin explicar cómo un profesional de la filosofía contribuiría efectivamente al cumplimiento de tareas técnicas como la conducción de audiencias públicas ambientales, la implementación del Acuerdo de Escazú o la gestión de conflictos socioambientales.

A pesar de que en la justificación se establece que estos perfiles permitirán: “*aplicar conocimientos ocupacionales y profesionales específicos en la orientación, formulación, coordinación, ejecución de los planes, programas relacionados con el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de la Entidad en materia de participación*”, lo cierto es que no existe ninguna argumentación concreta que conecte tal perfil con dichas funciones, ni sustento técnico que justifique dicha inclusión.

No se explica de forma técnica por qué razón un perfil con formación en filosofía -que en Colombia usualmente implica un plan de estudios teórico, centrado en la historia del pensamiento, la lógica formal, la epistemología o la ética, y no en metodologías participativas ni en gestión ambiental- sería idónea para fortalecer procesos como audiencias públicas ambientales, consultas previas, o socialización de licencias, que exigen herramientas interdisciplinarias concretas y experiencia práctica en participación ciudadana, y no en abstracción filosófica.

Los considerandos de la Resolución 686 de 2025 se limitan a expresiones genéricas como “necesidades institucionales”, “nuevo modelo de gestión” y “cambios y dinámicas de gestión de la Entidad”, sin ofrecer argumentos técnicos que explique cómo una formación en filosofía o teología, comunicación social y periodismo se traduce capacidad para cumplir las funciones técnicas asignadas los cargos. El Consejo de Estado, ha indicado que la motivación de los actos administrativos debe ser suficiente, en los siguientes términos:

“Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente: “La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.

Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo n la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forme del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción”. ”¹⁷

Con todo, se insiste en que la parte considerativa de la Resolución 686 de 2025 se limita a una afirmación genérica sobre la necesidad de incluir el NBC de Ciencias Humanas por su perfil, campo de acción que permite aplicar conocimientos ocupacionales y profesionales específicos en la orientación, formulación, coordinación, ejecución de los planes y programas en cumplimiento de la política pública antes mencionada. Esta motivación resulta abstracta, vaga e imprecisa, y no explica de manera concreta y satisfactoria:

- ¿Cuál es la “política pública antes mencionada” a la que se refiere la resolución y cómo se relaciona específicamente la inclusión de disciplinas como la filosofía o la teología con el cumplimiento de dicha política en el contexto de una entidad eminentemente técnica como la ANLA?
- ¿Cuáles son los estudios técnicos, análisis de necesidades del servicio, o evaluaciones de cargas laborales que demuestran fehacientemente que los perfiles existentes eran insuficientes y que la adición de Ciencias Humanas (y sus componentes específicos como “filosofía, teología, comunicación social y periodismo y afines” es idónea, necesaria y proporcional para mejorar el desempeño de las funciones de los cargos afectados?

¹⁷ Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP. Milton Chaves García. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) (Bogotá D.C., 26 de julio de 2017)

- ¿Por qué se considera que disciplinas como la filosofía o la teología, comunicación social y periodismo son pertinentes y conducentes para el ejercicio de las funciones de empleos de la subdirección de mecanismos de participación ciudadana ambiental o de la dirección general de la ANLA, cuyas responsabilidades primordiales se centran en la evaluación de licencias ambientales, el control y seguimiento de proyectos, la participación ciudadana en contextos ambientales y la dirección de una entidad con un alto componente técnico-científico?

La citada jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática y reiterativa en señalar que la motivación de los actos administrativos no es una simple formalidad, sino una garantía esencial contra la arbitrariedad, que debe ser suficiente, explícita y congruente, permitiendo al administrado y a la comunidad en general conocer las razones fácticas y jurídicas que sustentan la decisión administrativa.

Una motivación aparente, genérica o que no guarde relación directa con el contenido y las implicaciones del acto, como ocurre en el presente caso, equivale a una motivación insuficiente y vicia de nulidad el acto administrativo.

5.3. Falsa motivación por justificar la modificación del MEFCL para cumplir con obligaciones del Acuerdo de Escazú

La Resolución 686 de 2025, pretende sustentar la modificación al MEFCL con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú y pretenden conectar la necesidad de incluir filósofos, teólogos, comunicadores sociales y periodistas en perfiles altamente técnicos vinculados directamente a la dirección de la entidad y a subdirección técnica por la supuesta necesidad de la demanda de profesionales para impulsar las actividades esenciales del Acuerdo, tal como se ve en la justificación:

“No obstante, con la aprobación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, por medio de la Ley 2273 de 2022, norma declarada exequible mediante la Sentencia C-359 de 2024, la responsabilidad de la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental, se amplía con la demanda de profesionales, que puedan impulsar el desarrollo de las actividades diseñadas como esenciales dentro del plan estratégico para el cumplimiento de dicho Acuerdo, tales como: “Garantizar que la información relativa al proceso de evaluación y seguimiento de licencias y trámites ambientales, que se requieran para una participación efectiva de las comunidades, sea difundida atendiendo al principio de máxima publicidad y socializada” así como “Fortalecer los mecanismos de participación efectiva dentro de los procesos de toma de decisiones en la evaluación y seguimiento de licencias e instrumentos, permisos y trámites ambientales de la ANLA.”; todo ello, como se resalta en la estrategia con los medios idóneos y en un lenguaje claro con enfoque diferencial para todos nuestros grupos de valor.”¹⁸

Adicionalmente, al preguntársele a la entidad, en el citado derecho de petición presentado por FEDe. Colombia, para que informara: *¿A qué compromisos adquiridos por Colombia en el marco del Acuerdo de Escazú*

¹⁸ Tomado del documento “JUSTIFICACIÓN TÉCNICA PARA LA ACTUALIZACIÓN, MODIFICACIÓN, O ADICIÓN DEL MANUAL DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA” Pág. 5.

se atiende con la modificación del Manual Específico de Funciones de la ANLA adoptada mediante la Resolución No. 000686 de 2025?, señaló la misma justificación incluida en el anexo de la Resolución, y adicionó:

“Igualmente, la justificación técnica para la modificación mencionada anteriormente, cuenta con la descripción de las funciones de la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental, en las cuales se ve la necesidad de incluir los NBC de Comunicación Social, Periodismo y Afines, y Filosofía, Teología y Afines, toda vez que estas disciplinas hacen parte del área de conocimiento de ciencias sociales y humanas y que los perfiles establecidos hacen parte de dicha área, dando cumplimiento al desarrollo de las actividades que tiene como objetivo estratégico del componente de Escazú: “Garantizar que la información relativa al proceso de evaluación y seguimiento de licencias y trámites ambientales, que se requieran para una participación efectiva de las comunidades, sea difundida atendiendo al principio de máxima publicidad y socializada efectivamente por los medios idóneos y en un lenguaje claro con enfoques diferenciales para todos nuestros grupos de valor.””¹⁹.

Contrario a ello, el Acuerdo exige facilitar el acceso a la información, garantizar la participación pública informada y fortalecer los canales de justicia ambiental; pero no prescribe ni sugiere perfiles académicos específicos, y mucho menos se establece que un perfil de filosofía o teología o de comunicación y periodismo sea necesario para dar cumplimiento al Acuerdo.

La inclusión de estos NBC en los perfiles de libre nombramiento y remoción se fundamenta en una falsa motivación que evidencia la aparente intención de encubrir decisiones discrecionales bajo el supuesto cumplimiento de normas que no justifican la modificación.

Se ha establecido que la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho o de derecho invocados por la administración para tomar la decisión no corresponden a la realidad o son interpretados erróneamente para justificar una actuación. Sobre la falsa motivación ha dicho el Consejo de Estado:

“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 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”.”²⁰

Si bien la entidad invocó la Ley 2273 de 2022, mediante la cual se aprobó el Acuerdo de Escazú y su posterior declaración de exequibilidad en la Sentencia C-359 de 2024, como fundamento para justificar las modificaciones, este argumento incurre en falsa motivación por las siguientes razones fundamentales:

¹⁹ Ver respuesta de la ANLA del 4 de junio de 2025 a la pregunta 4 del derecho de petición del 9 de mayo de 2025.

²⁰ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta Consejero Ponente: Milton Chaves García Bogotá D. C, Veintiséis (26) De Julio De Dos Mil Diecisiete (2017) Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326)

- El Acuerdo de Escazú el Acuerdo no establece exigencias normativas sobre la creación de nuevos cargos ni sobre la modificación de perfiles profesionales existentes, mucho menos define disciplinas o áreas del conocimiento requeridas.
- Las obligaciones del Acuerdo se concentran en garantizar el acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental, lo cual debe traducirse en mejoras institucionales, procedimentales y de gestión pública, pero no implica una autorización para alterar discrecionalmente los requisitos de empleos de carrera ni para introducir barreras incompatibles con el principio del mérito. El intento de vincular la inclusión de nuevos perfiles con el cumplimiento del Acuerdo (por demanda de profesiones), carece de respaldo normativo
- El MEFCL expedido en diciembre de 2024 ya se encontraba en plena vigencia tras la entrada en vigor de la Ley 2273 de 2022. Si la entidad consideraba que la implementación del Acuerdo exigía ajustes en los perfiles ocupacionales, debió integrarlos desde ese momento. La modificación posterior, mediante la Resolución 686 de 2025, carece de soporte temporal y técnico, pues no existe un hecho sobreviniente que justifique alteraciones tan puntuales y direccionadas en los perfiles exigidos para determinados cargos, máxime que esta modificación no contó con el concepto del DAFP.
- En la justificación se menciona que *“la responsabilidad de la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental, se amplía con la demanda de profesionales, que puedan impulsar el desarrollo de las actividades diseñadas como esenciales dentro del plan estratégico para el cumplimiento de dicho Acuerdo,”* (subrayas propias), por lo se incurre en un vicio sustancial al modificar los perfiles vinculados al despacho de la dirección general, si supuestamente, la modificación obedeció únicamente para atender las responsabilidades de la la subdirección de mecanismos de participación ciudadana ambiental.

En conclusión, el Acuerdo de Escazú no justifica la ampliación de perfiles no relacionados funcionalmente con los cargos, por lo que se incurre en falsa motivación.

5.4. Desconocimiento de los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública y modificación del MEFCL sin concepto previo

La Resolución 686 de 2025, desconoce los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública²¹, que ha indicado en diferentes conceptos los requisitos para las modificaciones al manual específico de funciones de una entidad:

“Ahora bien, con respecto a la modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales, la entidad pública deberá argumentar y la justificar la modificación o ajuste del manual, corresponderá señalar en términos generales a los siguientes aspectos, cuando a ello hubiere lugar:

- *El propósito principal del empleo. (¿Por qué existe el empleo?)*
- *Las funciones esenciales del empleo.*
- *Nivel de complejidad y responsabilidad del empleo.*
- *Nivel de escolaridad en años de estudios aprobados, títulos y tarjeta profesional, si el ejercicio del cargo lo requiere y la ley que reglamenta su ejercicio si lo exigiere.*

²¹ Concepto 234851 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170287>

- *Experiencia a acreditar.*

- *Otros factores que influyen para determinar el cargo, como son: habilidades, aptitudes, nivel de esfuerzo y condiciones de trabajo.*

Lo anterior significa que esta es una técnica para el proceso de recolección, ordenamiento y valoración detallada para modificar y actualizar un puesto de trabajo determinado, las funciones esenciales, los requerimientos que se exigen, las condiciones físicas y las habilidades que debe poseer quien lo desempeñe”.

La Resolución 686 de 2025 vulnera los criterios fijados por el DAFP para la modificación de manuales de funciones. Según el citado concepto, toda reforma debe sustentarse en un estudio que exponga: (i) el propósito principal del empleo, (ii) sus funciones esenciales, (iii) el nivel de complejidad y responsabilidad, (iv) la escolaridad y títulos pertinentes, (v) la experiencia exigida y (vi) los demás factores determinantes del cargo, tales como habilidades y condiciones de trabajo.

El documento denominado “*Justificación Técnica para la Actualización, Modificación, o Adición del Manual de Funciones y Competencias Laborales de La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA*” no identifica los supuestos esenciales de los cargos modificados; se limita a establecer, de manera genérica, las funciones de la dependencia previstas con los nuevos requisitos académicos.

Tampoco valora la complejidad ni la responsabilidad del empleo. Omite toda referencia a la preparación técnica indispensable para decidir sobre licencias ambientales, y no demuestra cómo los títulos en filosofía o teología, comunicación social y periodismo aportan idoneidad para ese cometido.

De acuerdo con el derecho de petición, referido con anterioridad radicado por FEDe. Colombia, y su respuesta del 4 de junio de 2025, es necesario indicar que la entidad confirma que no contó con el concepto previo para la modificación del MEFCL, pero que atendió a unas mesas de trabajo con el DAFP en las que se revisaron generalidades, así:

“3. Copia del concepto con los lineamientos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), para la modificación del Manual de Funciones.

Respuesta: En este punto es necesario aclarar que las eventuales modificaciones a un Manual de Funciones y Competencias Laborales ya se encuentran reglamentadas a través del Decreto 1083 de 2015 así como en diferentes conceptos generales por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, por lo que no fue necesario solicitar la expedición de un concepto particular para tales fines; sin embargo, a través de mesa de trabajo, entre el DAFP y la ANLA, se revisaron generalidades del MEFCL, teniendo en cuenta las funciones de asesoría técnica con que cuenta dicha entidad.”

Vale precisar, que la ANLA adjunta el siguiente soporte en la carpeta nombrada como: Mesa de trabajo DAFP que contiene un archivo que no da cuenta de lo indicado por la entidad y no se trata de un documento oficial que constituya un soporte válido para probar lo enunciado, del cual no se desprende el objeto de la denominada mesa de trabajo, observaciones, respuesta a las mismas y demás:

Manual de Funciones - Informe de

Archivo Editar Ver

Archivo tomado de los anexos de la respuesta al derecho de petición presentado por FEDe. Colombia.

Por lo anterior, la omisión de un estudio riguroso rompe la correspondencia “funciones-requisitos” que impone el Decreto 1083 de 2015, lo que posibilita designaciones discrecionales de personas sin idoneidad en la entidad.

5.5. La Resolución 686 de 2025 fue expedida de manera irregular

La expedición irregular constituye una causal de nulidad de los actos administrativos, que se configura cuando se desconoce el procedimiento previsto para su formación y adopción. En tal sentido, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece como causal de nulidad: “2. *Haber sido expedido con desconocimiento del derecho de audiencia o de defensa o del procedimiento establecido*”.

5.5.1. Era obligatoria la consulta previa con las organizaciones sindicales de la ANLA en el proceso de modificación del MEFCL existente:

La Resolución No. 686 de 2025, adolece de un vicio de nulidad por haber sido expedida con desconocimiento de las reglas procedimentales que condicionaban su validez, en particular, por la omisión del proceso de consulta previa con todas las organizaciones sindicales presentes en la entidad.

Este vicio constituye una expedición irregular del acto administrativo, al haberse vulnerado los requisitos formales que rigen su proceso de expedición. En efecto, el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 establece de forma expresa y obligatoria que:

*“(…) **PARÁGRAFO 3º.** La administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico, en aplicación del numeral 8 del artículo 88º de la Ley 1437 de 2011, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará conocer el alcance de la modificación o actualización, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo”²² (Subrayas fuera de texto).*

De la norma transcrita se desprenden varias obligaciones:

- Se trata de una obligación que debe ser acatada so pena de irregularidad en la formación del acto.
- La norma no se refiere a una simple notificación o socialización unilateral, sino a un “*proceso de consulta en todas sus etapas*”. La expresión da cuenta de la necesidad de un procedimiento estructurado, que abarque desde la presentación de la propuesta de modificación hasta la recepción y consideración de los aportes sindicales.
- La consulta debe realizarse con “*las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad*”, lo que implica un deber de la entidad de identificar y convocar a todas las organizaciones que ostenten tal calidad.
- El proceso debe versar sobre “*el alcance de la modificación o actualización*” del manual de funciones y su estudio técnico.
- Si bien la norma aclara que la consulta se adelanta “*sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo*”, lo cual indica que no se trata de un escenario de aprobación sindical vinculante, sí impone el deber de “*escuchar sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia*”. Esto significa que la entidad debía, al menos, dejar constancia de los aportes sindicales, aunque la decisión final no repose en ella.

La Resolución 686 de 2025 y la modificación al MEFCL que de ella se deriva, por tanto, fueron expedidas con infracción directa y manifiesta del parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, que impone el deber de consulta previa.

La consulta previa a las organizaciones sindicales no es una simple formalidad accesoria o menor, sino que constituye una etapa sustancial del procedimiento administrativo, que garantiza la participación de los trabajadores en decisiones que inciden directamente en su situación laboral. Su omisión constituye, por ende, una irregularidad sustancial que afecta la validez del acto desde su origen y lo inhabilita jurídicamente para producir efectos válidos.

²² Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, modificado por el artículo 4 del Decreto 498 de 2020, artículo 2.2.2.6.1, parágrafo 3.

5.5.2. Era obligatoria la aplicación del principio de publicidad (previo y posterior) y el procedimiento de elaboración de actos administrativos previsto en el Decreto 1081 de 2015:

La Resolución 686 de 2025, constituye un acto administrativo de carácter general, expedido sin observar el procedimiento de publicación ni los requisitos sustanciales de técnica normativa exigidos por el ordenamiento jurídico colombiano. Por lo tanto, su expedición debió sujetarse al procedimiento especial de elaboración de actos administrativos generales previsto en el Decreto 1081 de 2015 y sus modificatorios, así como a las reglas de publicación de actos administrativos, así:

En primer lugar, sobre la infracción del artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015: el principio de publicidad, consagrado en el artículo 209 de la Constitución, establece que las actuaciones administrativas deben ser transparentes y accesibles, permitiendo a los ciudadanos conocer y, si es pertinente, participar en la toma de decisiones públicas.

Por su parte, el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015 dispone que las resoluciones deben contar con una memoria justificativa y un estudio de viabilidad jurídica, asegurando su coherencia con el orden normativo vigente²³. De acuerdo con esta disposición, los actos administrativos de carácter general expedido por las autoridades del orden nacional deben contar cumplir con tres elementos mínimos, a saber: (i) *memoria justificativa*; (ii) *Consulta y publicidad previa*; y (iii) *estructura mínima normativa*.

Decreto 1081 de 2015	Resolución 686 de 2025
Memoria justificativa (artículo 2.1.2.1.6): Deberá elaborarse una memoria justificativa que contenga: los antecedentes de la norma; el problema que se pretende resolver; el ámbito de aplicación del proyecto; la viabilidad jurídica, incluyendo el concepto de la Oficina Jurídica de la entidad; el análisis de impacto normativo, presupuestal, social, económico y ambiental, si fuere el caso; y cualquier otro aspecto que sustente técnicamente la necesidad de expedir el acto.	La Resolución 686 de 2025 adolece de insuficiente justificación (como se explicó en detalle en el cargo correspondiente). No contiene una valoración técnica ni jurídica de su impacto, ni incluye justificación normativa que permita verificar su compatibilidad con el cumplimiento de funciones. Tal como lo confirma la ANLA no hubo concepto ni aprobación previa a la modificación del MEFCL por parte de la Oficina Jurídica de la entidad ²⁴ .

²³ Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.2.1.21.

²⁴ Respuesta: a la pregunta de la petición radicada por FEDe: ***“Indicar si existió concepto jurídico interno emitido por la Oficina Asesora Jurídica sobre la legalidad de la modificación del Manual de Funciones. En caso afirmativo, remitir copia.”*** Respondió la ANLA: *“De acuerdo con su consulta, las eventuales modificaciones a un Manual de Funciones y Competencias Laborales ya se encuentran reglamentadas a través del Decreto 1083 de 2015 así como en diferentes conceptos generales por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, quienes ejercen como autoridad técnica en la materia, por lo que no fue necesario solicitar la expedición de un concepto particular para tales fines a la Oficina Asesora Jurídica, no obstante, es preciso mencionar que en todo caso esta dependencia forma parte del equipo que adelanta la modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la ANLA. Por este motivo, ejerce asesoría constante relacionada tanto con las modificaciones presentadas en el marco del concurso de méritos en modalidad de ascenso y abierto, así como cualquier otra modificación que se requiera por la necesidad del servicio.*

Estudio de viabilidad jurídica (artículo 2.1.2.1.7):	La Resolución 686 carece de un análisis expreso y detallado de las disposiciones derogadas o modificadas y de los efectos que se producen con su expedición. Lo anterior, constata la falta de viabilidad jurídica previo a expedir la modificación.
Consulta y publicidad previa (artículos 2.1.2.1.13 y 2.1.2.1.14): Cuando la norma tenga incidencia en terceros, debe abrirse un espacio de consulta pública y recepción de observaciones, salvo que existan razones de urgencia claramente justificadas en la memoria justificativa. Deberán publicarse en la sección normativa por lo menos durante quince (15) días calendario.	El proyecto de modificación del MEFCL de la ANLA (que posteriormente se convirtió en la Resolución 686) no se publicó, tal como se evidencia con posterioridad. No se publicó un borrador para observaciones, ni se permitieron comentarios por parte de los agentes obligados o usuarios afectados. Esta omisión desconoce los principios de publicidad, participación y confianza legítima que rigen la expedición de normas generales.
Estructura normativa mínima (artículo 2.1.2.1.16) Todo acto administrativo general deberá tener: encabezado, epígrafe, preámbulo o parte considerativa, parte resolutiva con artículos, disposiciones finales y firmas de la autoridad competente.	Tampoco se cumple con la estructura formal mínima de un acto general. El texto se presenta en lenguaje expositivo, sin distinción clara entre fundamento, contenido y efectos jurídicos.

Esta omisión afecta la validez del acto en su conjunto y compromete su legitimidad, generando incertidumbre jurídica para los destinatarios.

En segundo, sobre la falta de publicación previa debe tenerse en cuenta que el principio de publicidad se relaciona estrechamente con el debido proceso. La jurisprudencia ha reiterado que la publicidad adecuada de los actos administrativos es esencial para garantizar que los ciudadanos sean informados oportunamente y puedan activar su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, constituye un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros²⁵.

En este sentido, el Consejo de Estado subraya que: *“La garantía del debido proceso, referida a la expedición regular de los actos de la administración, queda satisfecha si junto a los procedimientos legal y anteladamente previstos, se acata el importantísimo deber de hacer públicas las decisiones de carácter general que tengan incidencia directa en el acto particular con el que deba culminar esa actuación.”*²⁶

²⁵ Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Radicado 11001-03-28-000-2011-00059-00 (Bogotá D.C., 29 de mayo de 2014).

²⁶ Ibidem. El Consejo de Estado hace referencia a una sentencia previa: Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P. Hernández Pinzón. Rad. 11001-03-28-000-2010-00006-00 (Bogotá D.C., 7 de marzo de 2011)

Además, este principio ha tenido desarrollo jurisprudencial y se ha definido como un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros²⁷, indicando que no solo implica la publicación del acto, sino también asegurar que esta publicación previa sea efectiva en términos de accesibilidad y tiempo adecuado para que los ciudadanos puedan revisarla.

El numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA establece que las autoridades deben mantener a disposición del público los proyectos específicos de regulación y sus fundamentos, con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas dentro de un plazo determinado.²⁸

Se insiste en que se trasgredió el principio de publicidad en la expedición de la Resolución 686 de 2025, pues no contó publicación previa para el análisis y presentación de observaciones por parte de los interesados.

En conclusión, se configura una causal autónoma de nulidad conforme al artículo 137, numeral 2, del CPACA, por haberse expedido el acto con violación del procedimiento obligatorio establecido en el Decreto 1081 de 2015, en concordancia con los principios constitucionales de publicidad, participación y legalidad en la actuación administrativa.

VI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

6.1. Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 238 de la Constitución dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de cualquier acto administrativo por los motivos y por los requisitos que establece la ley²⁹.

En concordancia, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar medidas cautelares siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, en tanto se tramita el medio de control de simple nulidad.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA establece la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos 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, según lo dispone el artículo 231 del estatuto

²⁷ Sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Radicado 11001-03-28-000-2011-00059-00 (Bogotá D.C., 29 de mayo de 2014).

²⁸ Ley 1437 de 2011 lo siguiente: “*Artículo 8. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: (...) 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general. (Negritas fuera del texto)*”

²⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 238 “*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*”.

procesal³⁰. En ese sentido, la violación referida se deriva de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas de orden constitucional y legal que este infringe.

Sobre la procedencia de las medidas cautelares, el Consejo de Estado ha indicado:

“El Artículo 230 del CPACA precisó que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión y deben relacionarse directa y necesariamente con las pretensiones de la demanda. Ahora bien, dentro del catálogo de medidas se incluyó la suspensión provisional de los actos administrativos, la cual se encamina a conjurar temporalmente sus efectos y, en lo que concierne al medio de control de simple nulidad, puede decretarse por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en el escrito que contenga la solicitud de la medida, cuando tal violación surja: a) del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o b) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...).

El juez de lo contencioso administrativo, previo análisis del contenido del acto acusado, de las normas invocadas como vulneradas y de los elementos probatorios allegados con la solicitud de medida cautelar, está facultado para determinar si la decisión enjuiciada vulnera el ordenamiento jurídico y, en caso afirmativo, suspender el acto para que no produzca efectos. Igualmente, debe tenerse en cuenta que lo anteriormente descrito corresponde a un estudio o análisis preliminar que versa sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida, es decir, se trata de una percepción previa y sumaria que, por regla general, se adopta en una etapa inicial del proceso. Entonces, la decisión sobre la medida comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión litigiosa. En efecto, el Artículo 229 del CPACA dispone que la decisión sobre la medida cautelar «no implica prejuzgamiento».³¹

Los cargos formulados en la demanda permiten identificar la vulneración del orden jurídico a través de diversos vicios sustanciales del acto:

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

La inclusión de títulos en filosofía, teología y afines para cargos técnico-directivos de la ANLA carece de relación directa con las funciones sustantivas de los cargos, lo que infringe la exigencia legal de que el perfil guarde correspondencia con las funciones del empleo. Dicha ruptura entre el núcleo básico del conocimiento y las responsabilidades asignadas pone en evidencia una configuración normativa arbitraria e improcedente, que afecta el principio de mérito y la idoneidad técnica requerida para cargos estratégicos.

- **Infracción del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015:**

El acto fue expedido sin los estudios técnicos previos exigidos. La justificación técnica aportada por la ANLA es general, retórica y no contiene análisis funcional, técnico ni misional que respalde la incorporación de nuevos perfiles. Se desconocieron los lineamientos del Departamento

³⁰ Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP: Luis Alberto Álvarez Parra. Rad. 11001-03-28-000-2020-00089-00. 16/12/2020.

³¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, CP. Rafael Francisco Suárez Vargas (12 de agosto de 2021).

Administrativo de la Función Pública (DAFP), lo que configura vicios sustanciales del acto administrativo.

- **Falsa e insuficiente motivación conforme con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011-CPACA:**

El acto se apoya en consideraciones generales y en la justificación del cumplimiento del Acuerdo de Escazú sin concretar por qué perfiles como filosofía, teología, comunicación social y periodismo son funcional y técnicamente idóneos para el cumplimiento de las funciones. La motivación no explica con claridad, suficiencia ni proporcionalidad la necesidad de tales cambios. Esta deficiencia estructural vulnera el deber de motivación.

La ANLA justificó la modificación con base en el Acuerdo de Escazú, cuando dicho instrumento no impone obligaciones sobre profesiones específicas. El uso de este argumento desnaturaliza el objeto del tratado y encubre una decisión discrecional orientada a favorecer ciertos perfiles, sin sustento normativo ni técnico.

- **Vulneración de los principios de los artículos 209 y 125 de la Constitución:**

El acto compromete los principios de moralidad, imparcialidad e igualdad en el acceso al empleo público. La introducción dirigida de un perfil específico, sin fundamento técnico ni necesidad institucional que rompe el principio de igualdad.

- **Evidente desviación de poder:**

La modificación del Manual tuvo un fin distinto al legalmente previsto: habilitar perfiles específicos para cargos estratégicos sin responder a una necesidad institucional legítima. Esto permitió el nombramiento de personas que no cumplían con los requisitos existentes, vulnerando los principios de mérito, moralidad e igualdad que rigen la función administrativa (arts. 125 y 209 constitucionales)

- **Expedición irregular por omisión de consulta previa (parágrafo 3 del art. 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015):**

La ANLA no adelantó el proceso obligatorio de consulta con las organizaciones sindicales, tal como exige el marco legal. La omisión de esta etapa procedimental invalida la legalidad formal del acto, afectando su validez y eficacia jurídica.

La vigencia de la Resolución 686 de 2025 genera efectos concretos e irreversibles, particularmente la designación de personas en cargos estratégicos a través de un acto administrativo que se expidió en contra de la Constitución y la ley. Esto compromete la idoneidad institucional de la ANLA y puede producir una consolidación de situaciones contrarias al derecho que, de mantenerse en el tiempo, serían de difícil reversión incluso ante una eventual sentencia de nulidad. En tal sentido, resulta urgente impedir que los efectos de un acto presuntamente nulo continúen desplegándose en la administración pública.

- **Desconocimiento del procedimiento de expedición de actos administrativos generales:**

La Resolución 686 de 2025 fue expedida con desconocimiento de los requisitos formales y procedimentales previstos para los actos administrativos de carácter general, lo que configura una expedición irregular, conforme al numeral 2 del artículo 137 del CPACA. En efecto, la Resolución vulnera lo dispuesto en los artículos 2.1.2.1.6, 2.1.2.1.7, 2.1.2.1.13, 2.1.2.1.14 y 2.1.2.1.16 del Decreto 1081 de 2015, que exigen la elaboración de una memoria justificativa, el estudio de viabilidad jurídica, la consulta y publicación previa del proyecto normativo, así como el cumplimiento de una estructura normativa mínima. Ninguno de estos requisitos fue observado en el proceso de expedición de la resolución demandada.

Así mismo, se desconoció el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, que exige la publicación previa de proyectos de regulación para recibir observaciones ciudadanas. Esta omisión compromete el principio de publicidad y participación, esenciales para la transparencia administrativa y la vigencia del debido proceso.

La vigencia de un acto expedido con estas omisiones puede consolidar situaciones jurídicas contrarias al ordenamiento, razón por la cual se solicita su suspensión mientras se surte el análisis de legalidad correspondiente.

6.2. Petición cautelar:

Con base en lo anterior, se solicita respetuosamente que se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 686 de 2025, mientras se resuelve de fondo la acción de nulidad instaurada, con el fin de evitar perjuicios graves e irreversibles a la legalidad del empleo público y a la misionalidad técnica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.

VII. 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 1º 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 de la Circular Externa No. 0061 de 2025 “*Garantías laborales frente a la participación en las jornadas de movilización del 28 y 29 de mayo de 2025*” expedida por el Ministerio del Trabajo, autoridad del orden nacional.

VIII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado declarar la nulidad de la Resolución 686 “*Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA*” y sus anexos.

IX. PRUEBAS

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

<https://drive.google.com/drive/folders/1dcGkY3I93Fz48nqq454MTl5tAE7dLYSN?usp=sharing>

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 686 “ <i>Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA</i> ”.
Anexo No. 3	Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales anexo a la Resolución 686 de 2025.
Anexo No. 4	Justificación técnica para la actualización, modificación, o adición del manual de funciones y competencias laborales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA de abril de 2025.
Anexo No. 5	Resolución No. 2938 del 27 de diciembre de 2024.
Anexo No. 6	Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales anexo Resolución No. 2938 del 27 de diciembre de 2024.
Anexo No. 7	Justificación técnica para la actualización, modificación, o adición del manual de funciones y competencias laborales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA de diciembre de 2024.
Anexo No. 8	Derecho de petición presentado el 9 de mayo de 2025 por FEDe. Colombia a la ANLA, con la solicitud de información del trámite de modificación del manual de funciones y otros.
Anexo No. 9	Respuesta al derecho de petición presentado por FEDe. Colombia del 9 de mayo de 2025, junto con los anexos.
Anexo No. 10	Recurso de insistencia del 18 de junio ante la respuesta al derecho de petición presentado a la ANLA con constancia de radicación en la ANLA.
Anexo No. 11	Hojas de vida, resoluciones de nombramiento y actas de posesión de las personas nombradas en los cargos modificados por la Resolución 686 de 2025.
Anexo No. 12	<p>Constancia de publicación de hojas de vida aspirantes al cargo de Subdirector Técnico y copia de las hojas de vida publicadas para el cargo.</p> <p>Para la evidencia de la publicación se remite el enlace de la entidad con la constancia de publicación. Ver pestaña denominada Publicación de hijas de vida-empleos de libre nombramiento y remoción 2025:</p> <p>Publicación de Hojas de Vida - Empleos de Libre Nombramiento y Remoción</p>

9.2 Declaración del representante legal: Con fundamento en el artículo 195 del CGP, solicito que el representante de la entidad demandada rinda informe escrito bajo juramento, sobre los

fundamentos de hecho que dieron lugar a la expedición de la norma demandada. En este sentido, una vez sea decretada la prueba, se remitirá al despacho el cuestionario con las preguntas que deberán ser contestadas en el informe.

9.3. Testimonios: Se solicita decretar los siguientes testimonios para responder sobre los hechos de la demanda, teniendo en cuenta el conocimiento de los hechos por su vinculación actual o anterior con los cargos que se modificaron en el manual demandado.

Petición: Se solicita al despacho ordene a la ANLA proporcionar los datos de notificación electrónica y los teléfonos de los funcionarios y exfuncionarios que se solicitaron para rendir testimonio, considerando que se trata de datos personales que no se encuentran públicos ni disponibles para consulta. Además, en las hojas de vida remitidas por la entidad los datos personales fueron eliminados.

- Los siguientes funcionarios que a la fecha de presentación de la demanda desempeñan los cargos modificados con la resolución demandada:

No.	Nombre	Dependencia
1	Laura Camila Ávila Jimenez	Despacho Dirección General
2	Luz Dary Carmona Moreno	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental
3	Alex Herney García Sarria	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental
4	Carmen Stibel Duarte Torres	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental

- Los siguientes exfuncionarios que desempeñaron los cargos que fueron modificados con la resolución demandada:

No.	Nombre	Dependencia
1	Adriana Bermúdez Andrade	Oficina Asesora Jurídica
2	Luis Carlos Montenegro Almeida	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental
3	Diana Milena Holguín Alfonso	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental
4	Maria Elvira Guerra Cujar	Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental

9.4 Oficiar a la ANLA para que allegue al proceso la información que negaron a Fede con el pretexto de reserva, en respuesta a la petición del 9 de mayo 2025 y que se cita:

“7 Copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión, así como las respectivas hojas de vida con sus soportes académicos y de experiencia, de las personas que actualmente ocupan los cuatro cargos cuyos requisitos fueron modificados mediante la Resolución No. 686 de 2025, particularmente aquellos adscritos a la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental y al Despacho de la Dirección General.

8. Solicito copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión, así como de las hojas de vida con soportes, de las personas que ocuparon anteriormente los mismos cuatro cargos objeto de modificación, en la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental y en la Dirección General, conforme al manual anterior adoptado mediante la Resolución No. 2938 de 2024.”³² (Subrayas fuera del texto)

Esta petición es pertinente y conducente para comparar los perfiles de los que ocupaban el cargo y los que llegaron a ocupar los cargos, con posterioridad a la modificación del MEFCL.

X. NOTIFICACIONES

- La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada **ANLA** recibirá notificaciones:

Dirección: Carrera 13A No. 34 -72 Bogotá D.C.

Teléfono: 6012540100

Correo notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@anla.gov.co

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACION PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1

³² Derecho de petición presentado por FEDe. Colombia del 9 de mayo de 2025.