



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-25-000-2025-00468-00 (2817-2025)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Tema: Estudio de admisibilidad de la demanda

Asunto

El despacho procede a resolver sobre la admisión de la demanda de nulidad simple presentada por la Fundación para el Estado de Derecho en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores.

1. Antecedentes

1.1. Demanda

1.1. La Fundación para el Estado de Derecho en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-administrativo¹, presentó demanda en la que solicitó que se declarara la nulidad parcial de la Resolución 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores «[p]or la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores».

2. Como hechos narró lo siguiente:

2.1. El 17 de junio de 2025, durante un Consejo de Ministros, el presidente Gustavo Petro Urrego manifestó públicamente su intención de eliminar los requisitos para el ingreso al servicio diplomático.

¹ En adelante CPACA.



2.2. El 4 de agosto de 2025, se publicó en la plataforma SUCOP el proyecto de resolución para actualizar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, acompañado de una memoria justificativa y un estudio técnico.

2.3. La consulta estuvo abierta durante apenas 5 días calendario (del 4 al 9 de agosto de 2025). Durante este periodo, la entidad recibió comentarios de 33 participantes, entre los que se encontraban organizaciones sindicales y otros actores interesados.

2.4. El 19 de agosto de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó las respuestas a las observaciones recibidas sin introducir ninguna modificación al contenido original del proyecto de resolución. Ese mismo día, se expidió la Resolución 10142 de 2025, que actualizó formalmente el manual de funciones.

2.5. La Resolución 10142 de 2025 introdujo un cambio significativo respecto de la Resolución 1580 de 2015 y Resolución 10380 de 2022. Específicamente, eliminó para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario la exigencia de hablar y escribir el idioma inglés o cualquier otro idioma oficial de las Naciones Unidas o el idioma oficial del país de destino como conocimiento básico esencial.

3. Como concepto de la violación se sostuvo lo siguiente:

3.1. La Resolución 10142 de 2025 se expidió en contravención del artículo 209 de la Constitución, artículo 3 del CPACA, artículos 4, 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000², artículo 19, numeral 2, literal b, de la Ley 909 de 2004³ y el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015.

3.2. El acto demandado fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse porque: i) la supresión del requisito lingüístico vulneró los principios de eficacia, celeridad y economía [art. 209 de la Constitución y art. 4 del Decreto Ley 274 de 2000], máxime porque al no hablar el idioma del país de destino o uno de uso diplomático, el embajador depende de traductores, lo que genera barreras en la comunicación directa, introduce demoras, reprocesos y gastos innecesarios para el Estado; ii) el Decreto Ley 274 de 2000 estableció que el servicio exterior es una actividad especializada, esta ley exige el dominio de otro idioma incluso para aspirantes a la carrera [art. 20] y para nombramientos en provisionalidad [art. 61]; iii) según la Ley 909 de 2004, el diseño de todo empleo debe ser coherente con sus funciones y la resolución enjuiciada mantiene funciones que exigen hablar otro idioma, como negociar tratados, participar en organismos multilaterales y proteger nacionales, pero elimina la competencia técnica necesaria para ejecutarlas, lo cual rompe el vínculo entre medios y fines de la función pública; y iv) no se acreditó el

² Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular

³ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.



acompañamiento obligatorio del Departamento Administrativo de la Función Pública exigido por el Decreto 1083 de 2015 para modificar manuales de funciones, lo que vició el procedimiento.

3.3. La resolución enjuiciada se expidió con falsa motivación pues los argumentos técnicos y jurídicos que se dio en la *memoria justificativa* no corresponden a la realidad e introduce «una modificación material sustancial y elimina el requisito lingüístico previamente exigido para el cargo de Embajador, bajo la justificación de implementar acciones afirmativas» tendientes a eliminar y reducir las desigualdades de tipo social, cultural y económico, pese a ello, «la memoria justificativa no explica por qué la supresión de esta competencia se relaciona con las exigencias funcionales del contenido del empleo, no se explica cuál es el diagnóstico funcional que lo respalda, qué alternativas menos gravosas se valoraron (tales como niveles verificables de idioma, planes de formación, periodos de transición) ni cómo la medida mantiene la coherencia del perfil con las funciones de representación diplomática».

3.4. La Resolución 10142 de 2025 se expidió con desviación de poder pues eliminó «el requisito de dominio del idioma inglés u otro de uso diplomático para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, supuestamente bajo el pretexto de una actualización y compilación normativa. Sin embargo, esta modificación surge en el contexto de declaraciones públicas del presidente Gustavo Petro, quien el 17 de junio de 2025³⁰, durante un Consejo de Ministros, expresó su intención de eliminar todos los requisitos para ser embajador, argumentando que “...cualquier hijo de obrero puede ser embajador” y ordenando a la Canciller del momento remover tales barreras para democratizar el acceso al empleo del servicio exterior». Esa directriz presidencial se materializó en el proyecto de resolución publicado en SUCOP el 4 de agosto de 2025 y en la expedición del acto el 19 de agosto, sin que los considerandos o documentos de soporte [memoria justificativa y estudio técnico] justificaran técnicamente el cambio. Asimismo, aunque la resolución enjuiciada “actualizó” el manual específico de funciones y de competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, ello implicó desmejorar los conocimientos básicos y esenciales del empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario con lo cual se desconoció los principios de eficacia, celeridad y economía en el ejercicio de la función administrativa, el principio de especialidad, la profesionalización del empleo público. El acto enjuiciado lejos de fortalecer el servicio exterior y de dignificar la función diplomática, disminuyó y suprimió estándares que han sido consistentes en manuales previos, facilitando así designaciones sin el cumplimiento de conocimientos básicos y esenciales y competencias profesionales.

2. Consideraciones

2.1. Medio de control de nulidad

4. De acuerdo con el artículo 137 del CPACA «[t]oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general».



5. Igualmente, podrá pedirse la nulidad de actos de contenido particular siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- «1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.»

6. Ahora, si del escrito inicial se desprende que se persigue un restablecimiento automático, su trámite debe surtirse según las reglas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

7. Por su parte, el artículo 162 *ibidem*, indica qué debe contener toda demanda, en los siguientes términos:

«Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital⁴.
8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital

⁴ Modificado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.



de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado».

2.2. Caso concreto

8. Al respecto, el despacho, al revisar los requisitos de la demanda del medio de control de nulidad, observa lo siguiente:

i. Competencia

8.1. En este caso, se demandó la nulidad parcial de la Resolución 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores «[p]or la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores», es decir, un acto administrativo de carácter general y que a su vez es proferido, una autoridad del orden nacional. Por lo tanto, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto en única instancia de conformidad con el numeral 1 del artículo 149 del CPACA.

9. De igual forma, en atención al criterio de especialización laboral, comoquiera que, el presente asunto, versa sobre actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo, su conocimiento está atribuido a la Sección Segunda de esta Corporación, según el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019⁵⁶, modificado por el Acuerdo 434 de 2024.

10. Además, al tenor del artículo 125 *ibidem*, la decisión sobre la admisión de la demanda de única instancia le corresponde al consejero ponente.

ii. La designación de las partes y de sus representantes. Capacidad para comparecer al proceso [arts. 159 y 160 del CPACA y 53 y ss. CGP].

11. El requisito se encuentra satisfecho porque en el escrito inicial se señalaron como partes:

- Demandante: La Fundación para el Estado de Derecho, identificada con NIT 901.652.590-1, a través de su representante legal Andrés Caro Borrero. No obstante, es pertinente indicar que del artículo 137 del CPACA señala que «[t]oda persona podrá solicitar por sí», de ahí se desprende que cualquier persona puede acudir al presente medio de control directamente sin necesidad de

⁵ Reglamento Interno del Consejo de Estado.

⁶ Reglamento Interno del Consejo de Estado.



comparecer a través de apoderado, según los artículos 160 del CPACA y 73 del CGP.

- Demandada: Ministerio de Relaciones Exteriores, que expidió el acto acusado.

iii. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad y debida acumulación de pretensiones (art. 165 del CPACA).

12. En la demanda se precisa lo pretendido, esto es, que se declare la nulidad parcial del artículo 3 de la Resolución 10142 del 19 de agosto de 2025, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores «[p]or la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores», en particular lo relacionado con «los conocimientos básicos (numeral V) para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, grado 25», de manera que se cumple con esta exigencia.

iv. Los hechos y omisiones fundamento de las pretensiones

13. Se advierte que se cumple con este requisito, toda vez que los fundamentos fácticos se encuentran debidamente determinados, clasificados y numerados.

v. Normas violadas y concepto de su violación

14. Igualmente, en la demanda se identificaron las disposiciones de orden legal y constitucional vulneradas. A su vez, se precisó el concepto de violación de manera clara y entendible, de lo cual se desprende que el aparte acusado, según la parte demandante, se expidió desconociendo normas en las que debía fundarse, con falsa motivación y desviación de poder.

vi. Petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer y anexos de la demanda

15. Con la demanda se aportó copia del acto acusado. Ahora bien, aunque no se aportó la constancia de la publicación, comunicación, notificación o ejecución de la resolución enjuiciada, tal y como lo establece el artículo 166-1 del CPACA, relacionado con los anexos que se deben allegar. Lo cierto es que, consultado el acto administrativo demandado, se encontró publicado en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷.

16. De igual forma, la parte demandante indicó los medios que pretende hacer valer como prueba, así:

⁷https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_minrelaciones_10142_2025.htm



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

17. Estos documentos fueron aportados con la demanda a través del siguiente link:
<https://drive.google.com/drive/folders/1qEtrI7-vD75kk7EPggTvzq1XjUldoNQV>

vii. Dirección de notificaciones personales y canal digital

18. En la demanda se indicó la información de notificación de la parte demandante y demandada, así:

18.1. Demandante: dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C; teléfono: 3001160643; y correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

18.2. Demandado: dirección: Palacio de San Carlos ubicado en la Calle 10 # 5-51 Bogotá D.C; teléfono: 3826999; y correo electrónico: contactenos@cancilleria.gov.co

19. Por lo tanto, este requisito se cumplió.

viii. Envío simultáneo de la demanda y de sus anexos a los demandados al presentar la demanda

20. Se observa que el demandante aportó una captura de pantalla respecto de un envío de la demanda al Ministerio de Relaciones exteriores al correo electrónico contactenos@cancilleria.gov.co, por lo tanto el requisito se encuentra satisfecho.



Radicado: 11001-03-25-000-2025-00468-00 (2817-2025)

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

21. En ese orden de ideas, el despacho encuentra cumplidos los requisitos de la demanda del medio de control de nulidad. Por lo cual, se dispondrá su admisión en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

Primero. Admitir la demanda presentada por la Fundación para el Estado de Derecho, en ejercicio del medio de control de nulidad.

Segundo. Notificar esta providencia al Ministerio de Relaciones Exteriores [Cancillería]; y a los demandantes en la forma prevista por los artículos 199 y 171 numeral 1 del CPACA.

Tercero. Notificar personalmente esta providencia al agente del Ministerio Público, de conformidad con el numeral 2 del artículo 171 del CPACA, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en aplicación del inciso 6 del artículo 612 del Código General del Proceso, modificatorio del artículo 199 del CPACA.

Cuarto. Ordenar a la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado corra traslado de la demanda por el término de treinta (30) días, como lo prescribe el artículo 172 del CPACA.

Quinto. No hay lugar a exigir a los demandantes el depósito correspondiente a los gastos del proceso, por expresa disposición de la parte final del ordinal 4 del artículo 171 del CPACA.

Sexto. Prevenir a la demandada que, durante el término para dar respuesta a la demanda, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder según el parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.

Séptimo. Ordenar a la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación que, en acatamiento y con sujeción a lo previsto en el ordinal 5 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, informe a la comunidad sobre la existencia del presente trámite.

Octavo. Notificar esta providencia en los términos del artículo 205 del CPACA.

Noveno. Efectuar las anotaciones de rigor registradas en la plataforma Samai.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

DFMS