

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 25000234100020220016000  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
**DEMANDADA:** MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y  
OTRO  
**ASUNTO:** SENTENCIA ANTICIPADA

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver la demanda interpuesta, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, por la señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá, mediante la cual pretende que se declare la nulidad del nombramiento provisional del señor Juan José Cruz Cuevas en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América, efectuado a través del Decreto No. 043 de 17 de enero de 2022.

**SENTIDO DE LA DECISIÓN**

Sea del caso declarar probada la excepción de cosa juzgada, de conformidad con las razones indicadas en esta providencia.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. DEMANDA**

**1.1.1. Pretensiones**

La señora Adriana Sánchez Yopasá solicitó a esta Corporación lo siguiente:

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

**“PRIMERA.** Que se declare la nulidad del Decreto 043 de fecha 17 de enero de 2022 expedido por la Ministra de Relaciones Exteriores y se retire del servicio al señor JUAN JOSÉ CRUZ CUEVAS.

**SEGUNDA:** Que se comunique la sentencia a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores.”.

### 1.1.2. Hechos

1. Mediante Decreto 043 de 17 de enero de 2022, se nombró en provisionalidad a Juan José Cruz Cuevas en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América.

2. Que, el cargo referenciado pertenece a los empleos de carrera diplomática y consular, pero que el señor Juan José Cruz Cuevas no es funcionario de carrera.

3. Manifiesta que, en virtud del artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, el Ministerio de Relaciones Exteriores sólo podía nombrar a personas que no pertenecen a la carrera diplomática y consular cuando no sea posible designar a funcionarios de carrera para proveer dichos cargos, por el derecho de preferencia que ostentan, tal como lo señala el párrafo único del artículo 61 de la normativa ya citada.

4. Que, al momento en que se profirió el nombramiento en provisionalidad, existían funcionarios de carrera diplomática de segundo y tercer secretario que tienen derecho preferencial a ocupar el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores.

5. Con el propósito de identificar la cantidad de funcionarios de carrera diplomática y consular que se encontraban disponibles para ocupar el cargo de

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

Segundo Secretario para el 17 de enero de 2022, la hoy actora radicó derecho de petición sin que la misma hubiese sido resuelta.

### **1.1.3. Normas violadas**

La demandante señaló como normas violadas las siguientes:

- Artículo 125 de la Constitución Política.
- Los artículos 4 numeral 7, 12, 36 a 40, 53, 60 y 61 del Decreto 274 de 2000.
- Numeral 2º del artículo 3º y los artículos 24 y 25 de la Ley 909 de 2004
- Artículos 2.2.5.3.1. y 2.2.5.4.7. del Decreto 1083 de 2015

Sustentó el concepto de violación conforme a los argumentos que pasan a exponerse:

- **Infracción de norma superior**

Que el Ministerio demandado desconoció el artículo 125 de la Constitución al nombrar en provisionalidad ignorando el sistema de carrera, figura creada para cubrir en casos muy excepcionales vacantes que no puedan ser provistas por funcionarios de carrera, cuando no hay regulación sobre la materia o cuando no hay concursos de méritos para ingresar al sistema de carrera.

Que en el caso del Ministerio, no debía aplicarse a la misma por cuanto se realizan concursos de méritos, por lo que debería haber suficiente personal de carrera disponible para ocupar el cargo demandado.

- **Desconocimiento del principio de especialidad.**

Considera que se desconoció el numeral 7º del artículo 4º y el artículo 60, ambos del Decreto 274 de 2000, con el proferimiento del Decreto demandado porque para la

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

fecha de la designación de Juan José Cruz Cuevas existían funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular escalafonados en el grado de Segundo Secretario y en otros grados que se encontraban disponibles para ser nombrados en el mismo cargo. Además, existían otros funcionarios de carrera que, en aplicación de las provisiones de los artículos 13, 37 a 40 y 53 del Decreto 274 de 2000; los artículos 2.2.5.3.1. y 2.2.5.4.7 del Decreto 1083 de 2015 y los artículos 3, 24 y 25 de la Ley 909 de 2004 también podían ser nombrados o comisionados en ese cargo.

Que se profirió un acto de nombramiento cuando había segundos secretarios de carrera disponibles para ser nombrados, sino cuando por lo menos uno de ellos está nombrado en cargo inferior a los de su categoría. Así mismo se menciona que existían varias alternativas para proveer dicho cargo con personas pertenecientes a la carrera administrativa, que se encontraban en las circunstancias del artículo 37, 40 y 53 del Decreto 274 de 2000.

Luego de hacer referencia al artículo 36 del Decreto 274 de 2000, manifiesta que, en caso eventual en el que se considerara como requisito ineludible para ser designado en un cargo de vacante el haber cumplido con el periodo de alternancia, también existían funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular escalafonados en el grado de Segundo Secretario que lo habían cumplido y tendrían derecho a ser nombrados en dicho cargo adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América.

- **Desconocimiento del principio de publicidad.**

Que el acto administrativo de nombramiento debía contar con una correcta motivación que demuestre los hechos que conllevaron a su expedición.

Que la correcta motivación del Decreto 043 de 17 de enero de 2022 hubiera exigido que se demostraran los supuestos de hechos que la norma invocada como sustento

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

establece para que proceda su aplicación. Sin embargo, estos supuestos no se configuraban puesto que el acto se sustentó en el uso de una facultad que no se tenía, por lo que el mismo está incurrido en falsa motivación.

Que en el acto administrativo se debía demostrar, al menos, que la condición que permite el traslado se cumplía en el momento de expedir el acto, esto es, que no exista personal de carrera diplomática disponible para ocupar el cargo, por lo que se tornó en ilegal el nombramiento en provisionalidad de Juan José Cruz Cuevas al desconocer el principio de publicidad.

- **Falsa motivación**

Que el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 permite realizar nombramientos en provisionalidad cuando es imposible designar a funcionarios de carrera. Que como al momento de expedición del acto demandado, sí era posible nombrar a funcionarios de carrera, el Decreto demandado incurrió en falsa motivación y debe anularse.

## **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **1.2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de apoderado, contestó la demanda en los siguientes términos:

Se opuso a las pretensiones de la demanda alegando que, el Ministerio cuenta con 66 embajadas, 121 consulados en el exterior y con 84 grupos internos de trabajo en Colombia.

Para el ejercicio de las funciones a cargo del Ministerio, se cuenta con 816 cargos de carrera diplomática y consular y en la actualidad existen 445 funcionarios inscritos en el

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

escalafón y pertenecientes a la carrera, lo que evidencia una desproporción entre el número de cargos y el número de funcionarios disponibles para proveerlos.

El Gobierno Nacional ha emprendido acciones en procura del fortalecimiento institucional del Ministerio y de la Carrera Diplomática y Consular mediante el reconocimiento del mérito como principio para el acceso al empleo público. Para este efecto se han adoptado medidas concretas como el ingreso de un número significativo de alumnos al curso anual de formación diplomática y consular y la implementación de un procedimiento para la alternación de los funcionarios de la carrera diplomática y consular que les permite postularse por anticipado para alternar a tres destinos de su preferencia, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Que, para el caso de la categoría de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, existen 119 cargos y 116 funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular en esta categoría. Este desbalance y por la necesidad de prestar los servicios y cumplir con las funciones del Ministerio, hacen necesario recurrir a la vinculación de funcionarios en provisionalidad, forma de vinculación que se encuentra prevista en el Decreto 274 de 2000.

Luego de hacer referencia al sistema de carrera diplomática y consular, indica que, el acto administrativo demandado fue expedido con el cumplimiento de los requisitos exigidos, cuya motivación fue expresa, esto es, que no era posible designar a ninguno de los funcionarios inscritos en la categoría de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, puesto que, para el momento de expedición del acto no existían funcionarios ejerciendo cargos por debajo de la categoría a la que pertenecen, de modo que, en cumplimiento de sus lapsos de alternación están prestando sus servicios tanto en el exterior como en el país.

Que el cargo de ilegalidad por desconocimiento de la Constitución y la Ley no está llamado a prosperar, en consideración a que para la fecha de expedición del acto

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

demandado existían funcionarios inscritos en el escalafón en la categoría Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, cumpliendo sus lapsos de alternación en la planta interna o externa, no era posible designarlos en este cargo.

Que la actuación adelantada por el Ministerio, atendió lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto 274 de 2000, optando por el nombramiento en provisional en el cargo antes mencionado, debido a la necesidad del servicio y ante la insuficiencia de funcionarios inscritos en el escalafón en esta categoría, fundamentada en la verificación previa por parte de la Dirección de Talento Humano que no era posible designar un funcionario de carrera, la motivación de dicho acto de nombramiento en provisionalidad cumplió con los requisitos exigidos legalmente para la provisión.

Que si bien ha sido reconocido por la jurisprudencia que la regla general para acceder a los cargos de Carrera Diplomática y Consular se funda en el mérito, la norma reconoce que esos empleos puedan ser ocupados por personas que no pertenezcan a la carrera cuando por aplicación de la ley no sea posible designar funcionarios de carrera diplomática y consular para proveer dichos cargos, de acuerdo con el artículo 60 del Decreto 274 de 2000.

Que dicho régimen especial jerarquizado de ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los funcionarios pertenecientes a la misma, prevé la sujeción de los nombramientos de dichos funcionarios a la exigencia de la alternación, como obligación de prestar el servicio tanto en el servicio exterior como en el interior por un lapso determinado, las épocas de desplazamiento, las consecuencias derivadas del incumplimiento a los nombramientos y concluyó que, además de existir personal inscrito en el escalafón en el cargo cuya vacancia ha de llenarse, el personal debe tener la posibilidad administrativa de ser designado en la medida en que haya terminado su periodo de alternación para poder ser nombrado.

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

Que, el acto demandado fue expedido con esa facultad discrecional, adecuándose a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que la motivaron, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto 274 de 2000.

Que, el Ministerio cumplió con las exigencias legales para dictar el acto de nombramiento demandado, gozando éste de presunción de legalidad, por lo que no puede ser objeto de anulación.

Finalmente, señala que el acto demandado no adolece de falsa motivación, en consideración a que se encuentra probado que el nombramiento cumplió con las exigencias legales para su expedición, por lo tanto, goza de presunción de legalidad, en la medida que los motivos por los cuales se expidió son ciertos, pertinentes y justifican la decisión que el gobierno nacional tomó de acuerdo con las circunstancias de hecho y de derecho necesarios para ese fin con los efectos jurídicos concretos, con lo que cumple con el requisito material para su validez y legalidad.

### **1.2.2. Juan José Cruz Cuevas**

El demandado no contestó la demanda a pesar de que fue debidamente notificada, tal como consta en el informe secretarial de 24 de mayo de 2022.

### **1.3. EXCEPCIONES PREVIAS Y TRASLADO PARA ALEGAR**

En virtud de lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021, mediante Auto de 20 de octubre de 2022, al no proponerse excepciones previas que debieran ser tramitadas, se dispuso por el Despacho del Magistrado Sustanciador correr traslado de la excepción de cosa juzgada formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en escrito aparte.



EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

En el precitado auto, también se corrió traslado a las partes para que por escrito aleguen de conclusión y proferir sentencia anticipada, conforme a lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 2080 de 2021.

## **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.4.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

Reitera dicha entidad, la solicitud formulada en escrito aparte en el sentido de declararse probada la excepción de cosa juzgada, como quiera que se encuentra probado con el fallo de única instancia proferido el 18 de agosto de 2022 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, en el trámite del proceso 25000234100020220017800, que resolvió negar las pretensiones de la demanda presentada en contra del Decreto 43 de 17 de enero de 2022, mediante el cual se designó en provisionalidad a Juan José Cruz Cuevas, en el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, Código 2114, Grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América, que existe identidad de causa entre dicho proceso y el presente proceso, esto, en virtud a los extremos pasivos del proceso y que los motivos que los sustentan son los mismos, en la medida que se plantearon de manera exacta, puesto que en ambas demandas se alegó la vulneración del artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 y se pide la nulidad del antes señalado Decreto.

Por lo anterior, de acuerdo con el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, los efectos de la sentencia providencia que niegue la nulidad pedida producirá efectos de cosa juzgada erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi juzgada, como fue en este caso, la de determinar si era posible designar en provisionalidad a una persona que no pertenece a la carrera diplomática y consular de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, con lo cual el Decreto 43 de 17 de enero de

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

2022 mediante el cual se nombró en provisionalidad al señor Cruz Cuevas, ya fue sometido a control judicial.

#### **1.4.2. Juan José Cruz Cuevas**

Guardó silencio y no alegó de conclusión.

### **1.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No hubo pronunciamiento alguno

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

En atención a que en ese caso se ejerce una acción electoral en la que se controvierte un acto administrativo de nombramiento proferido por una autoridad del orden nacional, este Tribunal es competente para conocer y decidir en única instancia, dada la naturaleza jurídica del empleo, de conformidad con el numeral 6, literal c), del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021.

### **2.2. Problema jurídico**

De conformidad con la fijación del litigio dispuesta en el Auto de 20 de octubre de 2022, le corresponde a la Sala determinar si en el caso en particular es del caso declarar probada la excepción de cosa juzgada y, en consecuencia, negar las súplicas de la demanda al encontrar probado que entre el proceso 25000234100020220016000 y el proceso de la referencia existen identidad de partes, causa y objeto, en cuanto en ambas se discute la legalidad del Decreto 43 de 17 de enero de 2022, mediante el cual se designó en provisionalidad al señor Juan José Cruz Cuevas.

EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

### 3. DE LA SENTENCIA ANTICIPADA

#### 3.1. Declaratoria de cosa juzgada del medio de control electoral

De conformidad con el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, el efecto de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el siguiente: *“La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. (...)”*. Por su parte, el Código General del Proceso define la figura de la cosa juzgada así: *“La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”*.

En ese sentido, la figura de cosa juzgada evita que un determinado caso, que ya cuenta con una sentencia debidamente ejecutoriada que haya decidido de fondo el asunto, no pueda ser debatido nuevamente en instancias judiciales. El H. Consejo de Estado, expediente No. 05001-23-33-000-2015-02253-01, indica que *“(...) la cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal, en virtud de la cual los asuntos respecto de los que exista una decisión ejecutoriada, no pueden volver a ser ventilados ante la jurisdicción(...)”*; mientras que la Corte Constitucional en sentencia C-522 de 2009, señaló que:

*“La cosa juzgada es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto. Como institución, la cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada, destacándose la sustancial importancia para la convivencia social al brindar seguridad jurídica, y para el logro y mantenimiento de un orden justo, que pese a su innegable conveniencia y gran trascendencia social no tiene carácter absoluto”*

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

En sentencia reciente, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha hecho referencia a los elementos constitutivos de la cosa juzgada al decir que:

“(…) Respecto al fenómeno de la cosa juzgada, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>, ha sostenido que “...el objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior. Lo anterior por cuanto lo decidido por el juez adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable (...) según lo prevé el artículo 303 del Código General del Proceso, los elementos constitutivos de la cosa juzgada, son: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa y, (iii) identidad jurídica de partes”.

69. La Sección Quinta<sup>3</sup> de esta Corporación, ha señalado que:

“Para que obre la cosa juzgada, según el artículo 303 del Código General del Proceso, se requiere:

- i. Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada<sup>4</sup>.
- ii. Que ese nuevo proceso sea entre unas mismas partes, es decir, que exista identidad de partes.

Es oportuno aclarar que, en tratándose de procesos de simple nulidad o de nulidad electoral, como el que hoy nos ocupa, sólo es relevante a efectos de analizar si hay, o no, identidad de partes, el extremo pasivo de la ecuación.

- iii. Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto, entendiéndose como tal a las declaraciones que se reclaman de la justicia<sup>5</sup>. En este sentido el profesor Devis Echandía sostiene que ‘el objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas o la relación jurídica declarada según el caso’<sup>6</sup>.

Es de anotar que por objeto no solo se entienden las pretensiones, sino que también se hace necesario analizar los hechos, para confrontarlos con los del nuevo proceso, a fin de precisar si existe o no identidad<sup>7</sup>.

- iv. Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa (causa petendi) que originó el anterior, entendiéndose causa como las razones o motivos por

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 14 de octubre de 2021. Radicación número: 76001-23-33-000-2020-00003-03. Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 26 de febrero de 2015, expediente 17001-23-33-000-2014-00219-01(ACU). M.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 17 de marzo de 2016, expediente 11001-03-28-000-2015-00029-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>4</sup> Aunque no está expresamente contenido en el texto del artículo 303 del C.G.P. el tratadista Hernán Fabio López Blanco lo cita como tal.

<sup>5</sup> López Blanco, Ob. Cit. 2012. Pág. 667

<sup>6</sup> Devis Echandía citado en López Blanco, Ob. Cit. 2012. Pág. 667

<sup>7</sup> López Blanco, Ob. Cit. 2012. Pág. 668

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
 DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
 DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
 ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

los cuales el ciudadano se ve compelido a solicitar que se declare la nulidad del acto administrativo o electoral-. (subrayas fuera de texto).

v. Finalmente, es preciso enfatizar que para que opere la cosa juzgada en relación con la causa petendi, cuando quiera que una primera sentencia haya negado las pretensiones anulatorias de la demanda original, además de exigirse que el acto demandado sea el mismo, debe ocurrir que en la nueva demanda se esgriman **idénticas** censuras a las ya estudiadas por la autoridad judicial en la sentencia ejecutoriada. Pero, si la primera sentencia ha accedido a las pretensiones de nulidad de la demanda original, la esfera negativa de la cosa juzgada impide al operador jurídico pronunciarse, de nuevo, sobre la legalidad de un acto ya anulado toda vez que aquel se ha sustraído del ordenamiento jurídico”. (...)

Así las cosas, la figura de la cosa juzgada impide que una decisión en firme sea objeto de un nuevo pronunciamiento judicial, otorgando estabilidad y seguridad jurídica, para lo cual se debe comprobar la existencia de identidad de partes, de objeto y causa del proceso.

### 3.2. Del caso en concreto

Para establecer la existencia de la figura de cosa juzgada, procede la Sala a hacer una comparación de las partes, el objeto y la causa de los procesos No. 250002341000-2022-00160-00 y No. 2500023410002022-00178-00, a saber:

Identificación del proceso	250002341000-2022-00160-00	2500023410002022-00178-00
Partes procesales	Demandante: Adriana Marcela Sánchez Yopasá	Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez
	Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores - Juan José Cruz Cuevas	Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores - Juan José Cruz Cuevas
Pretensiones	“PRIMERA. Que se declare la nulidad del Decreto 043 de fecha 17 de enero de 2022 expedido por la Ministra de Relaciones Exteriores y se retire del servicio al señor JUAN JOSÉ CRUZ CUEVAS.  SEGUNDA: Que se comuniquen la sentencia a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores.”.	“Que se declare la nulidad del acto de nombramiento contenido en el decreto 043 del 17 de enero de 2022, expedido por el señor presidente de la República y por la Ministra de Relaciones Exteriores, por medio del cual se designó, con carácter provisional, al Doctor JUAN JOSÉ CRUZ CUEVAS, identificado con cédula de ciudadanía N° 1’020.764.660 como Segundo Secretario de Relaciones Exteriores,

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

Identificación del proceso	250002341000-2022-00160-00	2500023410002022-00178-00
		código 2114, grado 15, con funciones de Cónsul de Segunda en la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América.”.
<p><b>Normas violadas y concepto de la violación</b></p>	<p>Violación del artículo 125 de la Constitución Política, el numeral 7 del artículo 4, artículos 12, 36 a 40, 53, 60 y 61 del Decreto 274 de 2000; numeral 2° del artículo 3° y los artículos 24 y 25 de la Ley 909 de 2004; y, los artículos 2.2.5.3.1. y 2.2.5.4.7. del Decreto 1083 de 2015.</p> <p>El acto administrativo demandado vulnera normas superiores, en particular, el artículo 125 de la Constitución Política al nombrar en provisionalidad desconociendo el sistema de carrera, así como que, no debía aplicarse la misma en el Ministerio por cuanto al realizarse concurso de méritos debería haber suficiente personal de carrera disponible para ocupar el cargo del hoy demandado. Que en el caso del Ministerio, no debía aplicarse a la misma por cuanto se realizan concursos de méritos, por lo que debería haber suficiente personal de carrera disponible para ocupar el cargo demandado.</p> <p>De igual forma, se desconoció el principio de especialidad al que se refiere el numeral 7° del artículo 4° y el artículo 60, ambos del Decreto 274 de 2000, con el proferimiento del Decreto demandado porque para la fecha de la designación de Juan José Cruz Cuevas existían funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular escalafonados en el grado de Segundo Secretario y en otros grados</p>	<p>Violación del artículo 125 de la Constitución Política, el numeral 7 del artículo 4, artículo 10, artículo 13, artículo 40, artículo 46 y artículo 60 del Decreto 274 de 2000.</p> <p>El acto administrativo demandado adolece de falsa motivación e infracción de las normas en que debió fundarse.</p> <p>Que, el artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en órganos y entidades del Estado son de carrera, como norma general, debido a que se exceptúan los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.</p> <p>Por lo tanto, para acatar la regla general de pertenencia a la carrera, es necesario, en este caso, que el nombrado esté escalafonado en el régimen de carrera administrativa, la Carrera Diplomática y Consular, salvo que coincida con una situación de excepción.</p> <p>El régimen especial de origen legal de la Carrera Diplomática y Consular vigente en Colombia está regulado por el Decreto 274 de 2000, artículo 10, que establece las categorías de la carrera.</p> <p>En la categoría de Segundo Secretario, Código 2114, Grado 15, equivalente a la de Cónsul de Segunda, solo podía ser nombrada</p>

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

Identificación del proceso	250002341000-2022-00160-00	2500023410002022-00178-00
	<p>que se encontraban disponibles para ser nombrados en el mismo cargo.</p> <p>Además, existían otros funcionarios de carrera que, en aplicación de las provisiones de los artículos 13, 37 a 40 y 53 del Decreto 274 de 2000; los artículos 2.2.5.3.1. y 2.2.5.4.7 del Decreto 1083 de 2015 y los artículos 3, 24 y 25 de la Ley 909 de 2004 también podían ser nombrados o comisionados en ese cargo.</p> <p>Luego de hacer referencia al artículo 36 del Decreto 274 de 2000, manifiesta que, en caso eventual en el que se considerara como requisito ineludible para ser designado en un cargo de vacante el haber cumplido con el periodo de alternancia, también existían funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular escalafonados en el grado de Segundo Secretario que lo habían cumplido y tendrían derecho a ser nombrados en dicho cargo adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América.</p> <p>Igualmente, se desconoció el principio de publicidad por cuanto el acto administrativo de nombramiento debía contar con una correcta motivación que demuestre los hechos que conllevaron a su expedición.</p> <p>Que la correcta motivación del Decreto 043 de 17 de enero de 2022 hubiera exigido que se demostraran los supuestos de hechos que la norma invocada como sustento establece para que proceda su aplicación. Sin embargo, estos supuestos no se configuraban puesto que el acto se sustentó en el</p>	<p>una persona escalafonada en dicha categoría.</p> <p>En el acto acusado se designó para el cargo mencionado al Doctor Juan José Cruz Cuevas quien no estaba escalafonado en la Carrera Diplomática y Consular, circunstancia que constituye causal de nulidad del acto administrativo.</p> <p>De igual forma, se desconoció lo dispuesto en el Decreto 274 de 2000, artículo 13, norma que hace referencia a la carrera diplomática y consular, porque el Ministerio de Relaciones Exteriores omitió ejercer en debida forma sus funciones de vigilancia de la Carrera Diplomática y Consular, en cargos pertenecientes al escalafón de Segundo Secretario, Código 2114, Grado 15.</p> <p>De otra parte, el artículo 40 del mencionado decreto prevé que es posible designar a funcionarios de carrera mediante figuras que permiten atender la necesidad del servicio por estos sin acudir, en campaña política por la Presidencia de la República, a una designación en provisionalidad en el Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América.</p> <p>Con el nombramiento cuestionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores pasó por alto la figura de la comisión, con la que pudo ser designado un funcionario de carrera.</p> <p>También se violó el artículo 60 del Decreto 274 de 2000 (principio de especialidad), pues esta norma determina como regla general la designación preferente de funcionarios de carrera en las distintas categorías, acatamiento legal que debe cumplirse antes de acudir al nombramiento de</p>

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

<b>Identificación del proceso</b>	<b>250002341000-2022-00160-00</b>	<b>2500023410002022-00178-00</b>
	<p>uso de una facultad que no se tenía, por lo que el mismo esta incurso en falsa motivación.</p> <p>Que en el acto administrativo se debía demostrar, al menos, que la condición que permite el traslado se cumplía en el momento de expedir el acto, esto es, que no exista personal de carrera diplomática disponible para ocupar el cargo, por lo que se tornó en ilegal el nombramiento en provisionalidad de Juan José Cruz Cuevas al desconocer el principio de publicidad.</p> <p>Finalmente, considera que los actos demandados incurrieron en falsa motivación por cuanto al momento de la expedición del acto demandado, si era posible nombrar a funcionarios de carrera, el Decreto demandado incurrió en falsa motivación y debe anularse.</p>	<p>una persona que no pertenece a la Carrera Diplomática y Consular.</p> <p>Excepcionalmente la norma permite nombrar en provisionalidad a personas externas a la carrera, cuando no sea posible designar a funcionarios de carrera, es decir, la ley le otorga a los funcionarios de carrera un amplio margen para ocupar cargos del servicio donde sean requeridos, sin embargo en este caso se motivó el acto en cuestión bajo esta disposición legal.</p>
<b>Estado del proceso</b>	Se corrió traslado para alegar de conclusión mediante Auto de 20 de octubre de 2022. El expediente se encuentra en etapa de fallo.	
	Para proferir sentencia	<p>Sentencia de 18 de agosto de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda al evidenciar que, al 17 de enero de 2022, fecha del nombramiento demandado, no existían funcionarios de carrera disponibles para ocupar la vacante y tampoco estaba la parte pasiva en la obligación de realizar nombramiento bajo la figura de la comisión, por lo que se habilitó al Ministerio demandado a realizar un nombramiento provisional.</p> <p>Dicha sentencia quedó ejecutoriada el 29 de agosto de 2022. Proceso archivado.</p>



EXPEDIENTE:	25000234100020220016000
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE:	ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
DEMANDADA:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA ANTICIPADA

En este punto, se debe resaltar que, dentro del proceso No. 2500023410002022-00178-00 existió manifestación del Ministerio de Relaciones Exteriores para la acumulación de los procesos, tal como se observa en el archivo “37anexoSOLICITUDDEACUMULACIONDEPROCESO.pdf”, sobre lo cual, la Secretaría de la Sección Primera proceda a informar al Ponente, sin embargo, en la sentencia del 18 de agosto de 2022, la Sala señaló lo siguiente:

“Entonces, la etapa procesal pertinente para acumular los procesos electorales es una vez se venza el término para contestar la demanda (en cualquiera de los procesos). Sin embargo, en el presente caso la Secretaría de la Sección no informó sobre la existencia del proceso 2022-160 que se tramita en el Despacho del H. Magistrado Felipe Alirio Solarte Maya.

De otro lado, cuando el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores informó sobre el particular, en este proceso ya se había dictado auto que ordenó proferir sentencia anticipada, es decir, se fijó el litigio, se decidió sobre las pruebas solicitadas y se decretó una de oficio, todo lo cual hacía contrario al principio de economía procesal proceder con la acumulación solicitada.”

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que existe identidad de partes al encontrarse que ambas demandas se dirigen contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el señor Juan José Cruz Cuevas; identidad de objeto al pretender la Declaratoria de nulidad del Decreto 43 de 217 de enero de 2022 mediante el cual se nombró al mencionado señor en el cargo de de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América; así como identidad de causa, bajo iguales argumentos jurídicos, al exponerse que dicho acto administrativo debe ser anulado por haber sido expedido con desconocimiento del régimen de carrera diplomática y consular, ya que existía personal para ser nombrado en el cargo del señor Cruz Cuevas al considerar que el mismo vulnera el sistema de carrera establecido en la Constitución Nacional.

Por lo tanto, del estudio realizado al proceso No. 2500023410002022-00178-00, la Sala encuentra que cuenta con identidad de partes, de objeto y de causa, con el proceso No. 250002341000-2022-00160-00, siendo claro e irrefutable que se presenta la figura de

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

cosa juzgada, siendo improcedente que en el proceso de la referencia se profiera una nueva decisión judicial que estudie la legalidad del Decreto 43 del 17 de enero de 2022 que nombró en provisionalidad al señor Juan José Cruz Cuevas, bajo los mismos cargos de nulidad.

Así las cosas, la Sala recurre a dar aplicación al artículo 182A de la Ley 2080 de 2021, que a su tenor literal dispone:

“Artículo 42. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

**Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:**

**(...)**

**3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada,** la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva. (Negritas y subrayas fuera del texto original)

En conclusión, al tratarse de un asunto de puro derecho, en donde se cuenta con los elementos de juicio pertinentes, necesarios y suficientes para proferir la decisión, la Sala evidenciar claramente la existencia de cosa juzgada, y como consecuencia de ello se dicta la presente sentencia anticipada, tal como lo autoriza la ley.

Finalmente, es del caso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011, los efectos de la sentencia que niegue la nulidad producirá efectos de cosa juzgada erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi juzgada, como lo fue en el este caso, la de determinar si el señor Juan José Cruz Cuevas tenía o no derecho a ocupar el cargo de Segundo Secretario de Relaciones Exteriores, código 2114, grado 15, de la planta global del Ministerio de Relaciones

---

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...)” (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE: 25000234100020220016000  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL  
DEMANDANTE: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ  
DEMANDADA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO  
ASUNTO: SENTENCIA ANTICIPADA

Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Boston, Estados Unidos de América, con lo cual, existe la posibilidad de demandar nuevamente un acto electoral sometido con antelación a control judicial, si los argumentos son diferentes a los previamente analizados por el Juez.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A"**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **DECLÁRASE probada** la excepción de cosa juzgada formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO:** **ARCHÍVESE** previa ejecutoria.

### NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha.

*Firmado electrónicamente*

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

*Ausente con permiso*

**CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Magistrado**

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Revisó: Ana Bustos  
Proyectó: Ricardo Estupiñán