

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 2500234100020230013300
Demandante: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Y OTRO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala profiere sentencia anticipada de primera instancia en el marco de la demanda que en ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral instauró la señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá.

I. Antecedentes

En ejercicio del Medio de Control de Nulidad Electoral, previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 del 2011, la parte actora formuló las siguientes pretensiones

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del **Decreto 2448 de fecha 12 de diciembre de 2022** expedido por el Ministro de Relaciones Exteriores y se retire del servicio al señor **RAMÓN MARÍA MUÑOZ CASTRO**.

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

Para fundamentar su pretensión, expuso los siguientes **hechos**.

Mediante el Decreto 2448 del 12 de diciembre de 2022, se designó con carácter provisional al señor Ramón María Muñoz Castro, en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11 de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza.

El señor Ramón María Muñoz Castro no pertenece a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia.

No obstante que el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 permite la designación en cargos de la Carrera Diplomática y Consular a personas que no pertenezcan a ella, esto se hace de manera provisional y como excepción a la imposibilidad de que un funcionario de la Carrera Diplomática y Consular sea designado en dicho cargo.

El Decreto 2448 del 12 de diciembre de 2022, mediante el cual se designó al señor Ramón María Muñoz Castro, en ninguno de sus apartes indica que dicha designación se haga de manera provisional y menos justifica la imposibilidad de nombrar en el cargo en que es reubicado el señor Ramón María Muñoz Castro a un funcionario de la Carrera Diplomática y Consular.

Al momento del nombramiento había funcionarios de la carrera diplomática en las categorías de Consejero y Primer Secretario, que tienen derecho preferencial a ocupar el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, en virtud del principio de especialidad del servicio exterior, de conformidad con el artículo 53 del Decreto Ley 274 de 2000.

Para llegar a la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores, los funcionarios de carrera debieron superar el riguroso concurso de méritos, el curso de formación diplomática, el año de periodo de prueba, las calificaciones anuales de desempeño laboral y los exámenes de ascenso cada 4 años y, adicionalmente, acumular doce (12) años de experiencia.

En aplicación del Decreto 274 de 2000, si el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores se encontraba vacante, la Administración debió priorizar el nombramiento del personal de la Carrera Diplomática y Consular que se encontraba en las situaciones descritas en los numerales I, II, III, IV y V, antes de recurrir a la provisionalidad al momento de proveer el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza, si es que este se encontraba vacante:

I) Los Consejeros que, a 12 de diciembre de 2022, cumplían el tiempo de alternación para ser trasladados a prestar sus servicios en esa u otras sedes externas de la planta global del Ministerio (Decreto 3358 de 2009).

II) Los Consejeros que, a 12 de diciembre de 2022, se encontraban cumpliendo su alternación en las sedes internas de la planta global del

Ministerio (Decreto 3358 de 2009), pero podían ser designados para prestar sus servicios en la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas – ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza, por aplicación de la excepción a los lapsos de alternación consagrada en el literal b. del artículo 53 del Decreto 274 de 2003 y/o el literal b del artículo 37 concordante con el inciso segundo del artículo 40 *ibídem*.

III) Los Consejeros que, a 12 de diciembre de 2022, se encontraban comisionados en cargos inferiores a su escalafón, toda vez que la Corte Constitucional ha reiterado que las comisiones en cargos inferiores deben ser excepcionales y están llamadas a concluir inmediatamente haya cargos disponibles dentro de la categoría que ostenta el funcionario comisionado por debajo de su rango en el escalafón.

IV) Los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular escalafonados por encima o por debajo del rango de Consejero, que podían ser comisionados para prestar sus servicios en dicho cargo, en aplicación del literal a. del artículo 53 del Decreto Ley 274 de 2000 que regula las comisiones para situaciones especiales.

V) Los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular que se encontraban cumpliendo su alternación en planta externa y, a 12 de diciembre de 2022, ya llevaban más de 12 meses asignados a su respectiva sede, razón por la cual podían ser designados para ejercer otro cargo en el exterior, según lo permite el parágrafo único del artículo 37 *ibídem* y tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado en copiosa jurisprudencia.”.

Tanto al momento de expedición del acto acusado, como a la fecha, existe personal de la Carrera Diplomática y Consular escalafonado en el rango de **Consejero de Relaciones Exteriores** que está cumpliendo funciones en el exterior, pero comisionado por debajo de ese grado (artículo 53 literal a. del Decreto 274 de 2000).

La hoja de vida de Ramón María Muñoz Castro, según la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública, indica que al momento de su nombramiento no contaba con experiencia alguna en el sector de relaciones exteriores y, en particular, no acredita los conocimientos básicos que se exigen a un Consejero de Relaciones Exteriores según el “*Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”.

1. Conducta procesal de los demandados

Notificado el auto admisorio de la demanda, el **Ministerio de Relaciones Exteriores** allegó oportunamente su contestación, en los términos que se expondrán al resolver el presente caso.

Por su parte, el demandado, **Ramón María Muñoz Castro**, no contestó la demanda.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 27 de enero de 2023, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones correspondientes.

Por auto del 28 de marzo de 2023, el Despacho del Magistrado Sustanciador, en aplicación del artículo 182 A de la Ley 2080 de 2021, dispuso que procedería a dictar sentencia anticipada; en consecuencia, fijó el litigio, incorporó y decretó una prueba documental y corrió traslado para alegar de conclusión.

3. Alegatos de conclusión

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante memorial radicado el 19 de abril de 2023, presentó sus alegatos de conclusión en los siguientes términos.

Está probado con la certificación I-GCDA-22-014400 del 2 de diciembre de 2022 de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de las Carreras Diplomática y Consular de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, que no era posible designar a un funcionario inscrito en el escalafón en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores.

Por lo tanto, está probada la legalidad del acto administrativo de nombramiento en provisionalidad porque está sometido íntegramente al ordenamiento jurídico.

De otra parte, se ratifica con la respuesta a la petición de la demandante (radicado 473785-EL), oficio S-DITH-23-003334 del 13 de marzo de 2023 de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (páginas 12, 13 y 14 del archivo 11 del expediente digitalizado), que cada uno de los funcionarios inscritos en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores está designado en dicha categoría, cumpliendo con los lapsos de alternación.

De este listado de los 38 funcionarios inscritos en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores, se observa que 34 están prestando sus servicios en la planta externa, en cargo que corresponde a categoría, y su próxima alternación es la planta

interna en el segundo semestre de 2022, primer y segundo semestre de los años 2023, 2024, 2025 y 2026, respectivamente.

En conclusión, el nombramiento en provisionalidad demandado fue expedido de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, que confiere la facultad de nombrar en provisionalidad en cargos de la Carrera Diplomática y Consular a personas que no pertenezcan a ésta cuando no sea posible designar a funcionarios inscritos en el escalafón en la categoría correspondiente, en esta oportunidad, el de Consejero de Relaciones Exteriores.

De la revisión de registro de alternación y la situación administrativa de cada uno de los funcionarios inscritos en el escalafón, está probado que, cada uno está designado en la categoría a la que pertenecen en el escalafón, en concordancia con el estándar jurisprudencial de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre esta materia.

La **parte actora** presentó alegatos de conclusión mediante escrito radicado el 19 de abril de 2023, en los siguientes términos.

Reiteró los argumentos de la demanda.

De otro lado, señaló que para el 12 de diciembre de 2022, había funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular que se encontraban escalafonados como Consejero de Relaciones Exteriores, pero ocupado un cargo de inferior categoría.

Es el caso de la señora Ángela María De La Torre Benítez, quien de acuerdo con los datos expuestos en la tabla entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 12 de diciembre de 2022.

Pese a haber sido trasladada al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores mediante Decreto 2055 del 18 octubre de 2022, se posesionó en dicha categoría el 24 de enero del año 2023, es decir, para el día 12 de diciembre del año 2022, se encontraba posesionada en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, por debajo de su escalafón.

La señora Ángela María De La Torre Benítez se encontraba posesionada en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, desde el 9 de agosto del año 2021.

Es decir, que conforme al párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000, dicha funcionaria se encontraba disponible para ser nombrada en la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza.

Indica que no es admisible que la administración se excuse o quiera desconocer la normativa, argumentando que la funcionaria había sido trasladada al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, mediante Decreto 2055 del 18 octubre de 2022.

Es claro que para el 12 de diciembre de 2022, no se encontraba posesionada en su cargo, situación que solo se presentó el 24 de enero del año 2023 y que se probó mediante el acta de posesión respectivo que reposa en el expediente.

En ese orden de ideas, el Decreto 2448 de 12 de diciembre de 2022, está llamado a anularse porque al momento de su nacimiento a la vida jurídica había funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular que pudieron haber sido nombrados en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores en virtud del párrafo del artículo 37 del Decreto 274 de 2000.

4. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público, delegado ante esta Corporación, rindió concepto el 18 de abril de 2023, en el sentido de pedir que se nieguen las pretensiones, por los siguientes motivos.

La naturaleza jurídica del cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, en el cual fue designado el demandado, es la de un empleo de la Carrera Diplomática y Consular (artículo 10, literal g, Decreto Ley 274 de 2000), que pertenece al nivel profesional, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 3356 de 2009.

El demandado, Ramón María Muñoz Castro, no se encuentra inscrito en la Carrera Diplomática y Consular.

En consecuencia, el cargo en el que se hizo el nombramiento de la demandada debió proveerse con funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular; no obstante, de manera excepcional, podía designarse a personas que no pertenezcan a ella (artículo 60, Decreto 274 de 2000), siempre que no haya funcionarios de carrera disponibles para ser designados.

Al revisar la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, identificada con el radicado No. 473785EL, se observa en ella a los funcionarios escalafonados en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores, Primer y Segundo Secretario al 12 de diciembre de 2022, con su nombre, planta en la que se encuentran, cargo, dependencia, fecha de posesión, periodo de alternación y observaciones con las actas de posesión de cada uno de ellos.

Con respecto al listado de los Consejeros de Relaciones Exteriores, se relacionan 38 personas de las cuales 34 están en planta externa y las 4 restantes en planta interna, cumpliendo sus lapsos de alternación; igualmente, según el informe, ninguno de ellos se encuentra desempeñando un cargo de inferior jerarquía.

También obra en el expediente la certificación I-GCDA-22-014400 del 2 de diciembre de 2022, expedida por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de las Carreras Diplomáticas y Administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se hace constar que para esa fecha (12 de diciembre de 2022), en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores no había funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular que hubiesen sido asignados en cargos de inferior categoría.

Además, revisado el registro de los lapsos de alternación para el segundo semestre de ese año de los Consejeros de Relaciones Exteriores, se constató que todos los funcionarios en dicha categoría les había sido comunicado el acto administrativo de alternación para el primer semestre de 2022, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36, 37 y 39 del Decreto Ley 274 de 2000.

Como se observa, las afirmaciones de la demandante carecen de sustento

probatorio y, por el contrario, de las pruebas arrimadas, relacionadas antes, se puede determinar que al momento de la expedición del acto acusado no había alguna persona escalafonada en la Carrera Diplomática y Consular en el rango de Consejero de Relaciones Exteriores que estuviese cumpliendo funciones por debajo de tal categoría.

Tampoco hay prueba según la cual el 12 de diciembre de 2022, fecha para la cual se expidió el Decreto 2448, mediante el cual se designó en provisionalidad al señor Ramón María Muñoz Castro, hubiese funcionarios de carrera disponibles para ser designados en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza.

De otro lado, según las pruebas aportadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se observa que en la hoja de vida el señor Ramón María Muñoz Castro declaró bajo la gravedad del juramento que posee título universitario de abogado desde el año 1980 y certifica hablar, leer y escribir español, inglés y francés, por lo que cumpliría con los requisitos exigidos en el artículo 61 para ser designado en provisionalidad.

II. Consideraciones de la Sala

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede la Sala a emitir el fallo correspondiente.

1. Problema jurídico.

Conforme a la fijación del litigio planteada en el auto del 28 de marzo de 2023, el Tribunal deberá establecer lo siguiente.

Si se ajusta a la legalidad el Decreto 2448 del 12 de diciembre de 2022, por el cual se designó en provisionalidad al señor Ramón María Muñoz Castro en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, de la planta global del

Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU.

En tal sentido, deberá determinar si el acto acusado está viciado de falsa motivación e infracción de las normas en que debió fundarse, porque en lugar del demandado se debió designar a algún un funcionario en disponibilidad de la Carrera Diplomática y Consular.

2. Cargo formulado contra el acto que se cuestiona.

Falsa motivación e infracción de las normas en que debió fundarse el acto demandado, por violación del artículo 125 de la Constitución Política; y desconocimiento del principio de especialidad del Decreto 274 de 2000.

Argumentos de la parte demandante.

El acto administrativo demandado viola el artículo 125 de la Constitución Política, porque esta norma establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, como norma general; se exceptúan los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

La provisionalidad no es una condición para ingresar a los cargos de carrera, considerando que simplemente se prevé como una 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.

Pero ese no es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores donde está regulada la Carrera Diplomática y Consular y se realizan concursos de méritos, públicos e ininterrumpidos desde hace 30 años, por lo que debería de haber suficiente personal de carrera disponible para ocupar el cargo demandado.

En caso de que la Administración no lo considere así, debería incrementar el número de cupos a proveer anualmente por concurso. Por lo tanto, no se justifica la aplicación de la provisionalidad en la entidad, puesto que va en contravía del

principio constitucional de carrera.

De otro lado, el artículo 7 del Decreto 274 de 2000, dispone.

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

El artículo 60 del mismo decreto establece.

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

Los artículos 4, numeral 7 y 60, del Decreto 274 de 2000 fueron desconocidos con la expedición del acto demandado porque para la fecha de la designación de Ramón María Muñoz Castro, sí había funcionarios inscritos en la Carrera Diplomática y Consular escalafonados en el grado de Consejero de Relaciones Exteriores y en otros grados que se encontraban disponibles para ser nombrados en el mismo cargo.

No obstante, aún si el Tribunal evaluara como un requisito ineludible para ser designado en un cargo vacante, haber cumplido con el período de alternancia, también había funcionarios inscritos en la Carrera Diplomática y Consular escalafonados en el grado de Consejero de Relaciones Exteriores que lo habían cumplido.

La correcta motivación del Decreto 2448 de 12 de diciembre de 2022 hubiera exigido que se demostraran los supuestos de hecho que la norma invocada como sustento para que proceda su aplicación. Sin embargo, como estos supuestos claramente no se configuraban, el acto se sustentó en el uso de una facultad que no se tenía y, por ende, incurre en falsa motivación.

Al expedir el acto demandado se debió demostrar la condición que permite el traslado: que no había personal de la Carrera Diplomática y Consular disponible para ocupar el cargo.

Como esto no era posible, pues había personal de carrera disponible, el nombramiento provisional de que se trata es ilegal.

Argumentos de la parte demandada, Ministerio de Relaciones Exteriores.

El nombramiento en provisionalidad demandado se efectuó por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad nominadora del numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política.

Se expidió de acuerdo con el artículo 60 del Decreto 274 de 2000, que confiere la facultad de nombrar en provisionalidad en cargos de la Carrera Diplomática y Consular a personas que no pertenezcan a esta cuando no sea posible designar a funcionarios inscritos en el escalafón en la categoría correspondiente, como ocurrió en este caso.

De acuerdo con la certificación I-GCDA-22- 014400 del 2 de diciembre de 2022 de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de las Carreras Diplomática y Administrativa de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, una vez revisado el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, se constató lo siguiente.

“A todos los funcionarios en dicha categoría les fue comunicado el acto administrativo de alternación para el primer semestre del año 2022, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36, 37 y 39 del Decreto ley 274 de 2000”, es decir, que cada uno está designado en la categoría a la que pertenecen en el escalafón, cumpliendo con los lapsos de alternación en planta interna y externa.

La administración del personal de la Carrera Diplomática y Consular se fundamenta en el cumplimiento de los lapsos de alternación; por ello, los Consejeros de Relaciones Exteriores de carrera fueron designados en aplicación de dicho principio.

En consecuencia, para el 12 de diciembre de 2022, no se contaba con un funcionario pendiente de alternar en la planta externa, que hubiera cumplido con el lapso de alternación correspondiente.

Análisis de la Sala

Conforme a lo dispuesto por el artículo 60 del Decreto 274 de 2000 “*Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular*”, los cargos de la Carrera Diplomática y Consular pueden ser desempeñados por personas que no pertenezcan a la misma, siempre que no sea posible la designación de funcionarios de carrera.

“PROVISIONALIDAD

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

(Destacado por la Sala).

De la norma transcrita se advierte que la ley permite el nombramiento en provisionalidad de funcionarios que no pertenecen a la Carrera Diplomática y Consular en el evento previsto en la norma, esto es, **cuando no se pueda nombrar a funcionarios de carrera**.

Dicha norma fue objeto de control de constitucionalidad (sentencia C-292 de 2001); en dicha oportunidad, la H. Corte Constitucional precisó.

“(…)

La Corte advierte que en el artículo 60 la invocación del principio de especialidad se hace para permitir el nombramiento en cargos de la carrera diplomática y consular de personas que no pertenecen a ella y que a ello se remite la naturaleza de los nombramientos en provisionalidad. En cuanto a esto hay que indicar que la provisionalidad es una situación jurídica especial que hace parte de cualquier carrera administrativa pues en muchas ocasiones la urgencia en la prestación del servicio impone la realización de nombramientos de carácter transitorio hasta tanto se surten los procedimientos necesarios para realizar los nombramientos en período de prueba o en propiedad. Si ello es así, no se advierten motivos para declarar inexecutable una norma que se ha limitado a permitir tales nombramientos previendo una solución precisamente para ese tipo de situaciones.

En el artículo 60 no se advierte contrariedad con norma alguna de la Carta Política **pues la determinación de la naturaleza de los nombramientos en provisionalidad se liga a la imposibilidad de realizar nombramientos por aplicación de leyes vigentes**. De ello se sigue que los cuestionamientos de constitucionalidad contra tal norma son infundados en tanto remiten al legislador la determinación de las circunstancias en las cuales se realizarán

los nombramientos en provisionalidad. Por manera que los juicios de constitucionalidad procederán, en su momento, contra las normas que detallen los supuestos de hecho que permitan ese tipo de nominaciones.

(...)." (Destacado por la Sala).

Por su parte, la alternación se ha establecido en los artículos 35 a 40 del Decreto 274 de 2000 y, particularmente, se ha dispuesto lo siguiente.

“ARTICULO 35. NATURALEZA. En desarrollo de los principios rectores de Eficiencia y Especialidad, los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir actividades propias de la misión y de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lapsos de alternación entre su servicio en Planta Externa y su servicio en Planta Interna.

ARTICULO 36. LAPSOS DE ALTERNACION. Constituyen lapsos de alternación los períodos durante los cuales el funcionario con categoría Diplomática y Consular cumple su función tanto en Planta Externa como en Planta Interna.

ARTICULO 37. FRECUENCIA. La frecuencia de los lapsos de alternación se regulará así:

a. **El tiempo de servicio en el exterior será de 4 años continuos, prorrogables hasta por 2 años más, según las necesidades del servicio, previo concepto favorable de la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular, el cual deberá tener en cuenta la voluntad del funcionario.**

b. El tiempo del servicio en Planta Interna será de 3 años, prorrogables a solicitud del funcionario, aprobada por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular. Exceptúanse de lo previsto en este literal los funcionarios que tuvieren el rango de Tercer Secretario, cuyo tiempo de servicio en planta interna al iniciar su función en esa categoría, será de dos años contados a partir del día siguiente a la fecha de terminación del período de prueba.

c. La frecuencia de los lapsos de alternación se contabilizará desde la fecha en que el funcionario se poseione o asuma funciones en el exterior, o se poseione del cargo en planta interna, según el caso.

d. El tiempo de servicio que exceda de la frecuencia del lapso de alternación, mientras se hace efectivo el desplazamiento de que trata el artículo 39, no será considerado como tiempo de prórroga ni como incumplimiento de la frecuencia de los lapsos de alternación aquí previstos.

PARAGRAFO. Los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular que se encontraren prestando su servicio en el exterior no podrán ser designados en otro cargo en el exterior, antes de cumplir 12 meses en la sede respectiva, salvo circunstancias excepcionales calificadas como tales por la Comisión de Personal de dicha Carrera o designaciones en otros cargos dentro del mismo país.

ARTICULO 38. OBLIGATORIEDAD. Es deber de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular prestar su servicio en Planta Interna de conformidad con lo estipulado en el parágrafo del Artículo 12 de este Estatuto. Este deber constituye condición necesaria para la aplicación de la alternación en beneficio del Servicio Exterior. Por lo tanto, el funcionario de Carrera Diplomática y Consular que rehusare cumplir una designación en planta interna, en la forma prevista en dicho parágrafo, será retirado de la Carrera Diplomática y Consular y, consecuentemente,

del servicio.

PARAGRAFO. Igual efecto se producirá cuando la renuencia ocurriere respecto de la designación en el exterior o respecto de un destino específico o en relación con el cumplimiento de una comisión para situaciones especiales.” (Destacado por la Sala).

Como se observa, la alternación ha sido establecida para desarrollar los principios de eficiencia y especialidad y tiene como propósito garantizar que los escalafonados cumplan sus funciones tanto en la planta interna (servicio en Colombia, 3 años) como externa (servicio en el exterior, 4 años).

La figura de la alternación es obligatoria y, en caso de renuencia, acarrea como efecto una causal de retiro de la carrera y del servicio. Estos lapsos de alternación se contabilizan a partir del momento en que el funcionario toma posesión del cargo respectivo en planta interna (3 años) o externa (4 años).

El principio de la alternación fue analizado por la H. Corte Constitucional cuando declaró exequible el artículo 35 del Decreto 274 de 2000 (sentencia C-808 de 2001¹) y, por su parte, el H. Consejo de Estado la definió en la siguiente forma.

“...figura por medio de la cual se pretende que quienes prestan sus servicios en el extranjero no lo hagan en forma indefinida sino que retornen, así sea por un tiempo, al país para que se mantengan en permanente contacto con la realidad de su lugar de origen y puedan representar mejor los intereses del Estado.”².

Además, se ha adoptado como criterio jurisprudencial que “(...) *no solamente es necesario que exista personal escalafonado en el cargo cuya vacancia habrá de llenarse, sino que el mismo tenga **disponibilidad** en la medida en que su adscripción a una de las dos plantas de servidores con que cuenta la Cancillería, **en cumplimiento de la alternación no se encuentre en curso, es decir que se haya terminado su periodo de alternancia para ser nombrado.***”³ (Destacado por la Sala).

¹ H. Corte Constitucional, sentencia C – 808 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, 1 de agosto de 2001.

² H. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 30 de enero de 2014, Expediente No. 2013-0227-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

³ H. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 de enero de 2014, Expediente. No. 25000-23-41-000-2013-00227-01, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez. Además de las sentencias del Consejo de Estado. Sección Quinta, sentencia de junio 3 de 2010, Expediente No. 11001-03-28-000-2009-00043-00, C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón, y sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, de fecha 4 de marzo de 2004, Expediente. No. 11001-03-28-000-2003-0012-01, C.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá, entre otras.

Es decir, conforme a esta postura jurisprudencial reiterada, no basta con que haya un funcionario que esté inscrito en la Carrera Diplomática y Consular; además, debe haber una condición imprescindible: que haya cumplido con los periodos de alternación (artículo 37, Decreto 274 de 2000), sólo de esta manera se entiende que el funcionario de carrera tiene disponibilidad para ser nombrado.

Bajo tales premisas, corresponde a la Sala determinar si en el presente caso para la fecha de expedición del acto administrativo de que se trata (12 de diciembre de 2022) había o no personal disponible en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, en condiciones de ocupar el empleo actualmente desempeñado por el señor Ramón María Muñoz Castro.

El cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el cual fue designado el señor Ramón María Muñoz Castro hace parte de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores y, según lo señalado en el acto acusado, las funciones del mismo se desempeñan por el nombrado en la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra, Confederación Suiza.

Como el desempeño del cargo se realiza en el **exterior**, la vacante debe suplirse por funcionarios **disponibles** para prestar su servicio en el exterior, esto es, que hayan cumplido con el tiempo de alternancia en planta interna (3 años) y que no hayan sido promovidos para prestar su servicio fuera del país.

Pruebas recaudadas

1. Por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores se aportó la Certificación I-GCDA-22-014400 del 2 de diciembre de 2022, expedida por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de las Carreras Diplomática y Administrativa de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha prueba fue aportada con la contestación de la demanda.

De acuerdo con dicha certificación para la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores, *“no existen funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores que, a la fecha, estén ubicados en cargos por debajo de esa categoría.”*

Así mismo, que *“revisado el registro de los lapsos de alternación para el segundo semestre del año en curso, para la categoría de Consejero, se constató que a todos los funcionarios en dicha categoría les fue comunicado el acto administrativo de alternación para el segundo semestre del año 2022, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36, 37 y 39 del Decreto- Ley 274 de 2000.”*

2. Se adjuntó Oficio S-DITH- 23-003334 del 13 de febrero de 2023, emitido por la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta al derecho de petición No. 473785 EL. Tal prueba se tuvo por incorporada en el auto del 28 de marzo de 2023.

Se adjuntó la tabla que contiene el listado de 38 funcionarios escalafonados en la categoría de Consejero de Relaciones Exteriores para el 12 de diciembre de 2022.

Sobre el particular, la Sala observa lo siguiente.

La parte actora, en su escrito de alegatos de conclusión, indica.

“Para el 12 de diciembre del año 2022, existían funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular que, se encontraban escalafonados como Consejero de Relaciones Exteriores, pero ocupando un cargo de inferior categoría.

Tal es el caso, de la Doctora ÁNGELA MARÍA DE LA TORRE BENITEZ, quien, de acuerdo a los datos expuestos en la tabla entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 12 de diciembre del año 2022, pese a ser trasladada al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores mediante Decreto 2055 del 18 octubre del año 2022, se posesionó en dicha categoría hasta el día 24 de enero del año 2023, es decir que, para el día 12 de diciembre del año 2022, la misma se encontraba posesionada en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, es decir, por debajo de su escalafón.”

La demostración del requisito de disponibilidad es una carga probatoria que recae sobre el demandante, mediante el aporte del acta de posesión o de otro medio que permita establecer si el funcionario que debería ser llamado a ocupar el cargo ya había cumplido su periodo de alternación en planta interna para ser designado en el exterior.

En el presente caso, la parte actora allegó como anexo a la respuesta al derecho de petición No. 473785 EL, la siguiente información con respecto a la señora Ángela

Exp. No. 2500234100020230013300
 Demandante: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
 Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
 SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA

María De La Torre Benítez.

CONSEJEROS AL 12 DE DICIEMBRE DE 2022							
FUNCIÓNARIO	PLANTA	CATEGORÍA EN EL ESCALAFÓN	CARGO	DEPENDENCIA	POSESIÓN POR ALTERNACIÓN	ALTERNACIÓN	OBSERVACIONES
ANGELA MARIA DE LA TORRE BENITEZ	PLANTA EXTERNA	CONSEJERO	PRIMER SECRETARIO DE RELACION	EMBAJADA DE COLOMBIA ANTE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	9-ago-21	II SEM 2025	Traslado al cargo de Consejero - Decreto 2055 del 18-oct-22 - Posesión 24-ene-23

De otro lado, se allegó el acta de posesión de la señora Ángela María De La Torre Benítez en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, Código 2112, Grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, como se observa a continuación.



Ministerio de Relaciones Exteriores
 República de Colombia

Acta de Posesión No. _____

En Berlín, hoy **nueve (09) de agosto de 2021**, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, la señora **ÁNGELA MARÍA DE LA TORRE BENÍTEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número **52.257.636**, tomó posesión en el cargo **Primer Secretario de Relaciones Exteriores, código 2112, grado 19, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania**, para el cual fue trasladada a la planta externa mediante **Decreto No. 513 del 13 de mayo de 2021**.

El Encargado de Negocios a.i. de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, tomó el juramento de rigor, por cuya gravedad la compareciente prometió cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes de la República y desempeñar fielmente los deberes del cargo.

Para constancia se firma la presente acta por quienes intervinieron en la diligencia:

El Encargado de Negocios a.i.

La posesionada

De acuerdo con las pruebas arrojadas al proceso, no es cierta la afirmación de la demandante, formulada en el escrito de alegatos de conclusión, según la cual la señora Ángela María De La Torre Benítez estaría en disponibilidad de ser nombrada en el empleo cuya designación se cuestiona por la parte actora.

Como la señora Ángela María De La Torre Benítez se posesionó el 9 de agosto de 2021 en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores, Código 2112, Grado 19, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, el lapso de alternancia, de acuerdo con el artículo 37 del Decreto 274 del 2000, es de cuatro (4) años, por lo que el término se cumple el II

semestre de 2025.

De otro lado, según el cuadro arrimado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, fue trasladada al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores el 18 de octubre de 2022 (antes de la fecha de designación del demandado, 12 de diciembre de 2022) y posesionada como Consejera de Relaciones Exteriores el 24 de enero de 2023.

En consecuencia, para el momento en el que se nombró al señor Ramón María Muñoz Castro en el empleo cuya designación se cuestiona, esto es, 12 de diciembre de 2022, la señora Ángela María De La Torre Benítez no estaba disponible debido al traslado que de esta se hizo el 18 de octubre de 2022 como Consejera de Relaciones Exteriores.

En suma, no hay prueba que para la fecha de expedición del Decreto 2448 del 12 de diciembre de 2022 hubiese funcionarios de carrera disponibles para ser designados en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, con sede en Ginebra, Confederación Suiza.

También sostiene la parte actora que con el nombramiento cuestionado, el Ministerio de Relaciones Exteriores pasó por alto la figura de la comisión, con base en la cual pudo ser designado un funcionario de carrera.

La comisión se encuentra prevista en el artículo 53 del Decreto 274 de 2000.

“Comisión para situaciones especiales.

ARTÍCULO 53. Procedencia y Fines. Los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular podrán ser autorizados o designados para desempeñar Comisión para situaciones especiales, en los siguientes casos:

a. Para desempeñar en Planta externa o en Planta interna cargos de la Carrera Diplomática y Consular, correspondientes a categorías superiores o inferiores a aquella a la cual perteneciere el funcionario dentro del escalafón de la Carrera contenido en el Artículo 10 de este Decreto.

b. Para desempeñar en el exterior el cargo dentro de la categoría del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular a la cual perteneciere, sin cumplir la frecuencia del lapso de alternación dentro del Territorio de la República de Colombia a la que se refiere el art. 37, literal b., de este Estatuto, previo concepto favorable de la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.

- c. Para desempeñar cargos en organismos internacionales.
- d. Para atender llamados a consulta, cuando se tratare de Jefes de Misión Diplomática.
- e. Para desempeñar funciones en calidad de Encargado de Negocios a. i. o Encargado de las Funciones de una Oficina Consular, siempre y cuando el funcionario esté desempeñándose en planta interna.
- f. Para facilitar el desplazamiento con el fin de presentar los exámenes de idoneidad de que trata el Artículo 29 de este Decreto, caso en el cual no habrá lugar al pago de viáticos ni de pasajes.

PARÁGRAFO 1. En el caso mencionado en el literal a. de este Artículo, si el funcionario es comisionado para desempeñar un cargo de superior categoría a la que le corresponde en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, tendrá derecho a que se le reconozca la diferencia que haya entre la asignación propia de su categoría y la del cargo que desempeñe en comisión, solamente durante el tiempo que desempeñe la comisión.

Si fuere comisionado a un cargo de inferior categoría en el escalafón o en su equivalente en planta interna, tendrá derecho a conservar el nivel de asignación básica correspondiente a la categoría a la cual perteneciere.

PARÁGRAFO 2. La Comisión Especial de que trata el literal e. de este Artículo, deberá autorizarse mediante decreto que indique su término, el cual será prorrogable; cuando proceda por vacancia absoluta, el salario del funcionario que la desempeñe será el correspondiente al del cargo objeto de la comisión.”.

De acuerdo con las normas transcritas, la comisión para situaciones especiales es una facultad que se ejerce a discreción por parte de la administración, esto es, no existe una obligación: *“Los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular **podrán** ser autorizados o designados”* para tales comisiones en el exterior sin cumplir la alternancia en planta interna.

En consecuencia, no era obligación del Ministerio de Relaciones Exteriores nombrar a algún funcionario bajo la figura de la comisión, en el cargo ocupado por el señor Ramón María Muñoz Castro.

Finalmente, la parte actora sostuvo en los siguientes términos que el demandado no cumplía con los requisitos para ser designado en el empleo de que se trata.

“la Hoja de Vida de RAMÓN MARÍA MUÑOZ CASTRO según como aparece en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública indica que al momento de su nombramiento no contaba con experiencia alguna en el sector de relaciones exteriores, y en particular no acredita los conocimientos básicos que se exigen a un Consejero de Relaciones Exteriores según el *“Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”*, expedido mediante

Exp. No. 2500234100020230013300
 Demandante: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
 Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
 SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA

Resolución 4026 de 16 de septiembre de 2009, y que incluyen: política Internacional y derecho internacional público, política exterior, relaciones internacionales, manejo de Protocolo y ceremonial diplomático, organismos internacionales, cooperación internacional, y normas y procedimientos diplomáticos y consulares, entre otros.

No obstante, lo anterior, no se cuenta con los soportes de dicha hoja de vida para poder determinar si los mismos cumplen con los requisitos exigidos por la ley para ocupar el cargo.”.

Pese a que la demandante reconoció que tal apreciación se hacía sin allegar como prueba la hoja de vida del demandado, el Ministerio de Relaciones Exteriores la aportó con la contestación de la demanda.

La Resolución No. 1580 del 16 de marzo de 2015, proferida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, “*Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”, artículo primero, establece los requisitos para el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11.

I. IDENTIFICACION DEL EMPLEO

NIVEL	Asesor
DENOMINACION	Consejero de Relaciones Exteriores
CODIGO	1012
GRADO	11
NUMERO DE EMPLEADOS	84
DEPENDENCIA	Donde se ubique el cargo
SUPERIOR INMEDIATO	Quien ejerza la supervisión directa

VI. COMPETENCIAS COMPORTAMENTALES

COMUNES	POR NIVEL JERÁRQUICO
Orientación a resultados	Experticia profesional
Orientación al usuario y al ciudadano	Conocimiento del entorno
Transparencia	Construcción de relaciones
Compromiso con la organización	Iniciativa

VII. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

FORMACION ACADEMICA	EXPERIENCIA
Pertener a la Carrera Diplomática y Consular, o cumplir los requisitos establecidos en el artículo 61 del Decreto-Ley 274 de 2000 o en el artículo 33 del Decreto 1785 de 2014 y demás normas que lo modifiquen, reformen o adicionen.	
Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.	

Una vez revisada la hoja de vida del demandado, se observa que cumple con los requisitos exigidos por el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000⁴: es nacional

⁴ **ARTÍCULO 61. Condiciones Básicas.** La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:

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

1.) Ser nacional colombiano

Exp. No. 2500234100020230013300
Demandante: ADRIANA MARCELA SÁNCHEZ YOPASÁ
Demandado: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y OTRO
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL
SENTENCIA ANTICIPADA DE PRIMERA INSTANCIA

colombiano, abogado, habla y escribe en francés e inglés y su tarjeta profesional se encuentra vigente.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que no hay prueba que desvirtúe la legalidad del acto demandado; en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

L.C.C.G.

2.) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.

3) Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante, el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.