



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandada: María Angélica Prada Uribe  
Rad: 25000-23-41-000-2023-01324-01

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2023-01324-01  
**Demandante:** MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ  
**Demandada:** MARÍA ANGÉLICA PRADA URIBE – CONSEJERA 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 PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), CON SEDE EN PARÍS (FRANCIA).  
**Temas:** Nombramiento en provisionalidad en empleos de carrera diplomática y consular. Alternación – Disponibilidad de servidor de carrera diplomática y consular para ser nombrado.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Resuelve la Sala los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la coadyuvante<sup>1</sup> contra la sentencia del 13 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C», en la que se negaron las pretensiones de la demanda que busca la nulidad del Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023, a través del cual el Gobierno Nacional nombró a la señora María Angélica Prada Uribe, en el cargo de consejera 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia).

Lo anterior, con base en los siguientes:

**2. ANTECEDENTES**

1. La señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez, actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral<sup>2</sup> consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup> contra el acto de nombramiento de la demandada.

<sup>1</sup> Señor Adriana Marcela Sánchez Yopasá.

<sup>2</sup> La demanda fue radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 10 de octubre de 2023, según consta la anotación contenida en el índice 1 de SAMAI de la interfaz de primera instancia.

<sup>3</sup> En adelante CPACA.



## 2.1. Pretensiones

2. En la demanda, se elevó como única, la siguiente:

Que se declare la **nulidad del acto de nombramiento contenido en el** decreto 1415 de diez (10) de julio de 2023, expedido por el señor [p]residente de la República y por el [m]inistro de Relaciones Exteriores, por medio del cual se designó, con carácter provisional, a la señora **MARÍA ANGÉLICA PRAD[A] URIBE (...)**.

(Negrillas en el texto original).

3. Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

## 2.2. Hechos

4. La parte actora adujo que mediante el Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023, se nombró en provisionalidad a la señora María Angélica Prada Uribe como consejera 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia).

5. Con fundamento en la certificación I-GCDA-23-009155 del 2 de agosto de 2023, sostuvo que el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que no existían funcionarios de carrera disponibles para ser nombrados en el empleo demandado.

6. Explicó que el Decreto Ley 274 de 2000 regula la carrera diplomática y consular, cuyas categorías refieren a los empleos de embajador, ministro plenipotenciario, ministro consejero, consejero, primer, segundo y tercer secretario, en todo caso, señalando su tiempo de experiencia y equivalencia.

7. Comentó que la señora María Angélica Pardo Uribe no pertenecía a la carrera diplomática y consular para el momento en que se expidió el acto acusado.

8. Refirió que el Ministerio de Relaciones Exteriores no tuvo en cuenta que existían funcionarios de carrera diplomática y consular que podían ser nombrados en el referido cargo, y no adelantó alguna gestión para designar una persona con esas prerrogativas.

9. Frente a lo anterior, detalló los siguientes casos:

9.1. Las funcionarias Ángela María Estrada Jiménez y Ximena Astrid Valdivieso Rivera, para el 30 de agosto de 2023, habían cumplido su periodo de alternancia en planta interna, por lo que la autoridad nominadora pudo proveer la vacante en cuestión con alguna de ellas.

9.2. Los servidores Santiago Ávila Vanegas, Luisa Fernanda Rueda Rojas, Óscar Javier Pachón Torres, Carlos Fernando Molina Céspedes, Ana Laura Acosta Orjuela, Miguel Darío Clavijo McCormick, Luis Ricardo Fernández Restrepo, Esther



Camargo Camargo, Guillermo José Ramirez Pérez, Nicolás Botero Varón, Diana Carolina Moya Mancipe, Iván Alejandro Trujillo Acosta, Lina María Otalora Muñoz, Diana Catalina Dávila Suarez, Libardo Ospina Pinto, Juan José Álvarez López, Ángela María De La Torre Benítez, Germán Enrique Herrera Toloza, Daniel Ricardo Escobar Cardozo, Lucia Teresa Solano Ramirez y Constanza Lucía Sánchez habían cumplido con más de doce meses en el exterior, pudiendo ser ubicados en la plaza cuestionada.

10. Afirmó que la demandada no cumplía con los requisitos para desempeñar el cargo de consejera de relaciones exteriores, en la medida que no contó con experiencia profesional relacionada.

### **2.3. Normas violadas y concepto de la violación**

11. Advirtió que el acto censurado infringió «la Constitución Política de Colombia, la ley de Carrera Especial de Carrera, el manual específico de funciones y competencias laborales (...)».

12. Mencionó que el Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023 fue expedido con infracción a norma superior, falsa motivación y, en el presente caso, la señora Prada Uribe no cumplía con los requisitos mínimos para desempeñar el empleo en el que fue designada.

13. En lo que respecta al cargo por infracción a norma superior, aseveró que el acto de nombramiento viola los artículos 1, 2, 25, 53, 125, 209 de la Constitución Política de Colombia.

14. Detalló que lo anterior tiene sustento en lo siguiente:

14.1 Colombia es un Estado Social de Derecho cuyos postulados y fines se alcanzan mediante la provisión del empleo público a través del mérito, en razón a que se busca atraer un personal técnico e idóneo para el cumplimiento de funciones de manera eficiente.

14.2 De ahí que el Sistema de Carrera Diplomática y Consular garantiza que su ingreso y ascenso sea por medio de concurso, de tal suerte que las autoridades debieron tener en cuenta un funcionario escalafonado para proveer la vacante objeto de controversia y no acudir a la figura del nombramiento en provisionalidad.

15. Frente a la falsa motivación, comentó que tiene sustento en que se desconoció el principio de especialidad (artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000), en la medida en que se encontraban funcionarios de carrera disponibles para ocupar 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), por lo que no se pudo expedir del Decreto 1415 de 2023.

16. Encontró que, para este cargo, existieron 2 funcionarias con la misma categoría de consejero que cumplían con el lapso de alternancia en planta interna y había



otros 18 servidores con más de 12 meses en misión diplomática. Además, dijo que el Decreto Ley 274 de 2000 permite comisionar a colaboradores que se encuentren en Colombia para ocupar una vacante en el exterior, según las necesidades urgentes del servicio.

17. De tal suerte, que cuestionó el hecho de que se haya efectuado el nombramiento de la señora María Angélica Prada Uribe.

18. En relación con la falta del cumplimiento de los requisitos de la demandada, estimó que aquella no reunía los previstos en los artículos 20 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000, ya que no contaba con la certificación del dominio de un segundo idioma, ni con los estudios y experiencia exigidos en el desempeño de las funciones para las cuales fue nombrada.

## **2.4 Contestación de la demanda**

### **2.4.1. Demandada<sup>4</sup>**

19. Mediante apoderado, la señora María Angélica Prada Uribe se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente.

20. Relató que el Decreto 1415 de 2023 fue proferido con sustento en el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, el cual otorga la posibilidad de nombrar en provisionalidad a personas en cargos de carrera diplomática y consular, cuando no existan funcionarios disponibles pertenecientes a ese sistema, circunstancia que fue constatada por el Ministerio de Relaciones Exteriores al expedir la certificación I-GCDA-23-009155 del 2 de agosto del 2023.

21. De cara a la situación de las servidoras Ángela María Estrada Jiménez, Ximena Astrid Valdivieso y Sandra Yazmín Atuesta, arguyó que la primera fue ascendida a ministra consejera, la segunda, el 3 de abril de 2023, fue designada cónsul en Auckland (Nueva Zelanda) y la tercera, fue promovida a ministra consejera, mediante Resolución 5995 del 4 de agosto de 2023.

22. Frente a la censura que atañe al incumplimiento de los requisitos exigidos para ocupar el cargo de consejera de relaciones exteriores, comentó que esos argumentos deben ser desestimados, en atención a que de acuerdo con los soportes que reposan en la plataforma SIGEP II, la demandada es abogada, cuenta con dos estudios de prostrado, en la modalidad de maestría, experiencia en el sector público y como docente, además, domina los idiomas inglés y alemán.

### **2.4.1. Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>5</sup>**

23. A través de apoderado, contestó la demanda en los siguientes términos:

24. Manifestó su oposición a las pretensiones, por cuanto consideró que el decreto

<sup>4</sup> Archivo «019\_RECIBEMEMORIALES\_ILOVEPDF\_MERGED» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.

<sup>5</sup> Archivo «020\_RECIBEMEMORIALES\_ILOVEPDF\_MERGED» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.



de nombramiento en provisionalidad se expidió conforme con los parámetros constitucionales y legales.

25. Explicó que es procedente el nombramiento de un empleo de carrera diplomática y consultar cuando no existan funcionarios de este sistema en posiciones inferiores y que no esté disponible un servidor con derecho de alternación.

26. En este sentido, evidenció que el decreto demandado fue expedido con fundamento en el numeral 2 del artículo 189 Constitucional y en los artículos 60, 61 y 62 del Decreto Ley 274 de 2000 y 2.2.2.7.3 y 2.2.5.1.12 del Decreto 1083 de 2015.

27. Enfatizó que el Decreto 1415 de 2023 tuvo en cuenta la certificación I-GCDA-23- 009155 del 2 de agosto de 2023, expedida por la coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Carreras Diplomática y Consular de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se indicó que ya se habían comunicado los nombramientos de los funcionarios de carrera que tenían derecho a su alternación en el exterior.

28. De modo que la vinculación, en provisionalidad, de la señora María Angélica Prada Uribe obedeció a las necesidades del servicio y se deriva de la insuficiencia de servidores de carrera para ocupar todos los cargos de consejero de relaciones exteriores.

29. Detalló que la señora María Angélica Prada Uribe cumplió con la formación académica y profesional, que se encuentra en el artículo 2.2.2.7.3. del Decreto 1083 de 2015 y cuyos soportes reposan en su hoja de vida, manifestando, en todo caso, que la citada «acredit[ó] su formación universitaria como [a]bogada, con títulos de maestrías en Derecho Internacional y en Antropología, y experiencia profesional suficiente en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y en otras entidades por más de 24 años, además del manejo exigido de idiomas de uso diplomático como inglés y alemán».

30. Insistió en que el acto demandado fue proferido en cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales y estuvo debidamente motivado.

## 2.5. Admisión del medio de control

31. Mediante auto del 21 de noviembre de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C»<sup>6</sup> admitió la demanda<sup>7</sup>.

## 2.6. Fijación del litigio

32. Mediante auto del 21 de marzo de 2024, se fijó el litigio en los siguientes términos:

¿El nombramiento de la señora María Angélica Prada Uribe como consejera de

<sup>6</sup> M.P. Felipe Alirio Solarte Maya (E).

<sup>7</sup> Inicialmente la demanda fue admitida en única estancia, pero mediante proveído del 16 de febrero de 2024, esa determinación se corrigió y se dispuso que el trámite corresponde a primera instancia.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandada: María Angélica Prada Uribe  
Rad: 25000-23-41-000-2023-01324-01

Relaciones Exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en París, Francia es nulo por violación al ordenamiento jurídico superior, falsa motivación y violación al principio de especialidad en materia de carrera diplomática y consular?.

## 2.7. Sentencia de primera instancia

33. Mediante providencia del 13 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C» negó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de su decisión expuso, en resumen, lo siguiente:

34. Encontró probado lo siguiente:

i) Con el Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023 fue designada, en provisionalidad, la señora María Angélica Prada Uribe, en el cargo de consejera 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia).

ii) Mediante oficio I-GCDA-23-009155 de 2 de agosto de 2023, el Ministerio de Relaciones Exteriores certificó que en la categoría del empleo de consejero no existían funcionarios de carrera disponibles para ser ubicados en la vacante cuestionada.

iii) En relación con los servidores de carrera diplomática y consular<sup>8</sup>, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió los siguientes actos:

- Decreto 2116 del 2 de noviembre de 2022 con el cual se designó en comisión, en la planta externa, a la señora Ximena Astrid Valdivieso, en el cargo de consejera de relaciones exteriores (mismo nivel que la demandada), adscrito al Consulado General de Colombia en Auckland (Nueva Zelanda), cuya posesión se realizó el 3 de abril de 2023.

- Decreto 785 del 19 de mayo de 2023, por medio del cual se designó como ministra consejera a Ángela María Estrada Jiménez, el cual es superior al objeto de análisis.

iv) Presentó una relación de todos los servidores con derechos de carrera que ostentan el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, indicando su periodo de alternación.

Y v) La señora María Angélica Prada Uribe es abogada y cuenta con dos maestrías, experiencia profesional y es docente desde el año 2011 y con dominio del inglés y alemán.

35. Expresó de un lado, que el artículo 125 Constitucional determina que todos los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las

<sup>8</sup> Invocados con la demanda.



excepciones allí previstas y, del otro, que el Decreto Ley 274 de 2000 fija el Sistema de Carrera Diplomática y Consular, que es especial, jerarquizada y regula el ingreso, ascenso y permanencia, teniendo en cuenta la alternación, comisiones y condiciones laborales especiales.

36. Señaló que de conformidad con el Decreto Ley 274 de 2000, los cargos de ese sistema se clasifican en las siguientes categorías: i) libre nombramiento y remoción; ii) carrera diplomática y consular y iii) carrera administrativa.

37. Además, anotó que esa normativa establece que los empleos de ese sistema de carrera son embajador, ministro plenipotenciario, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario.

38. Dijo que las personas que pertenezcan a esa carrera deben cumplir, de manera obligatoria, con unos lapsos<sup>9</sup> de alternación en planta interna y externa, cuya frecuencia está dispuesta en el artículo 37 del mencionado decreto, que debe contabilizarse desde la fecha en que el funcionario respectivo se posesione o asuma funciones en el exterior o en el cargo de planta interna.

39. Agregó que los servidores que se encuentren prestando sus servicios en el exterior, no pueden ser designados en otro cargo por fuera del país, antes de cumplir doce (12) meses en la sede respectiva.

40. Detalló los requisitos para ser nombrado en provisionalidad en el servicio exterior, que corresponden a: «1.) ser nacional colombiano; 2.) poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de educación superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento y; 3) hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. El requisito de estos idiomas podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino». Adicionalmente, precisó que esa clase de nombramiento no puede superar el lapso de 4 años.

41. Sostuvo que con fundamento en los artículos 35 a 40 del Decreto Ley 274 de 2000, los cargos de ese sistema pueden ser desempeñados, excepcionalmente, por personas que no pertenezcan a aquella siempre que no sea posible designar a funcionarios inscritos en carrera, bajo las condiciones establecidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>10</sup>.

42. Evidenció que para el momento que se expidió el acto acusado, ninguno de los servidores de carrera estaba disponible para ocupar el cargo de la demandada. Particularmente, se pronunció sobre las funcionarias Ximena Astrid Valdivieso Rivera y Ángela María Estrada Jiménez.

43. En relación con la primera, describió que mediante Decreto 2116 del 2 de noviembre de 2022 fue comisionada para desempeñarse como consejera de relaciones exteriores en el Consulado General de Colombia en Auckland (Nueva

<sup>9</sup> Comentó que en la planta interna son 3 años y en la externa corresponden a 4 años.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de noviembre de 2023. Rad 25000-23-41-000-2023-00444-01. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Zelanda) y se posesionó el 3 de abril de 2023.

44. Frente a la segunda, narró que fue ascendida, con el Decreto 785 del 19 de mayo de 2023, al cargo de ministra consejera, cuya posesión se materializó el 31 de octubre de 2023.

45. En este orden de cosas, concluyó: «Queda claro, entonces, que el Decreto 1415 de 30 de agosto de 2023 no es nulo, comoquiera que en su expedición se aplicó la norma superior, específicamente el artículo 125 constitucional y el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, toda vez que, para el momento de su expedición no existía por lo menos una persona perteneciente a la carrera diplomática y consular en disponibilidad para ser designada en ese cargo».

## 2.8. Recursos de apelación

### 2.8.1. Demandante

46. Inconforme con la decisión adoptada, la demandante interpuso oportunamente recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente:

47. Sostuvo que el tribunal de primera instancia no acogió el criterio jurisprudencial vigente sobre la materia, por lo que el acto acusado está viciado de nulidad, en razón a que existían funcionarios de carrera disponibles para ocupar el cargo objeto de controversia.

48. De las pruebas, evidenció que los funcionarios Óscar Javier Pachón Torres y Bernardo Luque Pinilla fueron ascendidos a consejero de relaciones exteriores, pero sus actas de posesión corresponden a las de primeros secretarios<sup>11</sup>, «por lo que se encuentran por debajo de su categoría en el escalafón y pudieron haber sido nombrados».

49. En lo que atañe a la servidora Sandra Yazmín Atuesta Becerra, adujo que fue promovida a ministra consejera, pero como no existe en el expediente la correspondiente acta de posesión, para el 30 de agosto de 2023, pudo ocupar el cargo de la demandada.

50. De otra parte, con fundamento en la tesis de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>12</sup> del párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000, argumentó que los consejeros de relaciones exteriores, con derechos de carrera, Ana María Gutiérrez Urresta, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto habían cumplido los 12 meses en una sede en el exterior, de manera que estaban disponibles para ser nombrados ente la OCDE, el 30 de agosto de 2023.

51. Finalmente, solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y en su

<sup>11</sup> Frente este aspecto, resaltó que la información contenida en el oficio S-DITH-23-0024783 del 23 de octubre de 2023, elaborado por ese ministerio, refleja una inconsistencia, porque anota que los citados son consejeros de relaciones exteriores pero sus actas corresponden a primeros secretarios.

<sup>12</sup> Comentó que hacen alusión a las sentencias del 7 de marzo de 2024 y 14 de diciembre de 2023, en los radicados 2023-00551-01 y 2023-00048-01.



lugar se acceda a declarar la nulidad del Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023.

### **2.8.2. Adriana Marcela Sánchez Yopasá – coadyuvante**

52. La interviniente presentó recurso de apelación contra la sentencia de primer grado para que se revocara, y en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

53. Dijo que la primera instancia desconoció lo normado en el párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000<sup>13</sup>, bajo el entendido que existían funcionarios de carrera con más de 12 meses en sede externa, por lo que pudieron ser reubicados en la plaza de la demandada y que corresponden a Ana Laura Acosta Orjuela, Ana María Cristancho Rocha, Ana María Gutiérrez Urrueta, Luis Ricardo Fernández Restrepo y Luisa Fernanda Rueda Rojas.

54. Por lo anterior, manifestó que el acto administrativo censurado estuvo falsamente motivado.

55. Adicionalmente, relató que en torno a los servidores de carrera Óscar Javier Pachón Torres, Fabio Pedraza Torres, Lucía Teresa Solano Ramírez, Bernardo Luque Pinilla, existe una discrepancia de la información entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que, por un lado, refiere que los citados son consejeros de relaciones exteriores, pero de las actas allegadas, se evidencia que son primeros secretarios.

### **2.9. Actuación procesal en segunda instancia**

56. Mediante auto del 6 de agosto de 2024, el magistrado ponente de la Sección Quinta del Consejo de Estado: (i) admitió el recurso; (ii) ordenó a la Secretaría de la Sección que lo pusiera a disposición de la parte demandada y del presidente de la República por el término de 3 días; (iii) ordenó que vencido el plazo anterior, permaneciera el expediente en Secretaría por otros 3 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión y (iv) dejar el asunto a disposición del Ministerio Público con el fin de que rindiera concepto dentro de los 5 días siguientes.

### **2.10. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

#### **2.10.1. Mildred Tatiana Ramos Sánchez**

57. La demandante retiró íntegramente los argumentos esgrimidos como fundamento del recurso de apelación.

58. Asimismo, sostuvo que, para anular el acto de nombramiento, solo bastaba con que se probara la existencia de un funcionario de carrera disponible en la fecha de la correspondiente designación, como en este caso ocurrió y es la actual tesis del

---

<sup>13</sup> En relación con este argumento, citó la sentencia del 14 de diciembre de 2023, en el radicado 25000- 23-41-000-2023-00045-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Consejo de Estado<sup>14</sup>.

59. Adicional a las situaciones de los funcionarios detallados en su recurso de apelación, consideró que debe estudiarse lo relacionado con Luisa Fernanda Rojas Rueda, Santiago Ávila Vanegas, Nicolás Botero Varón, Luis Ricardo Carolina Moya Mancipe, Guillermo José Ramírez Pérez y con «otros servidores de carrera diplomática y consular [que] se encontraban en una situación similar a la de los mencionados, quienes están disponibles para ser designados en el cargo de consejero ante la OCDE en París (Francia).

### 2.10.2. María Angélica Prada Uribe

60. La demandada, a través de apoderado, alegó de conclusión en los siguientes términos:

61. Señaló que es carga de la demandante probar que existían funcionarios de carrera disponibles para ocupar su cargo, que no solo basta con presentar la relación, se requiere la correspondiente acta de posesión, que en el presente caso no ocurrió, en tanto que, de lo allegado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se certificó la siguiente información sin el respectivo soporte documental.

- Óscar Javier Pachón Torres es consejero de relaciones exteriores en Moscú (Rusia), nombrado con el Decreto 187 del 10 de febrero de 2023, posesionado el 18 de abril de 2023, terminando su alternancia el 18 de abril de 2027.
- Bernardo Luque Pinilla tiene el mismo cargo en España, designado por medio del Decreto 199 del 10 de febrero de 2023, posesionado el 7 de marzo de 2023, concluyendo su alternancia el 7 de marzo de 2027.
- Lucía Teresa Solano es consejera de relaciones exteriores en New York (Estados Unidos Americanos), nombrada a través del Decreto 188 del 10 de febrero de 2023, posesionada el 14 de abril de 2023, finalizando su alternancia el 14 de abril de 2027.
- Fabio Esteban Pedraza es consejero de relaciones exteriores en Viena (Suiza), nombrado por el Decreto 192 del 10 de febrero de 2023, posesionado el 18 de abril de 2023, finiquitando su alternancia el 18 de abril de 2027.

62. Destacó que, en relación con los funcionarios Ana Laura Acosta, Ana María Cristancho, Ana María Gutiérrez, Luis Ricardo Fernando Restrepo, Luisa Fernanda Rueda Rojas, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto, para que puedan haber ocupado la vacante de la demandada debieron llevar más de doce meses en sede exterior y ostentar un cargo de inferior jerarquía, sin embargo, aquellos tenían el mismo<sup>15</sup>.

63. En lo que se refiere a la particularidad de la servidora Sandra Yazmín Atuesta, explicó que no presentó reparo frente a la información entregada por el Ministerio

<sup>14</sup> Preciso que corresponde a las sentencias dictadas en los expedientes 25000-23-41-000-2023-00375-01, 25000-23-41-000-2023-00045-01, 25000-23-41-000-2023-00130-01, 25000-23-41-000-2023-00150-01, 25000-23-41-000-2023-00444-01 y 25000-23-41-000-2023-00550-01.

<sup>15</sup> Esa interpretación la obtuvo de una lectura de la sentencia referenciada en la nota al pie 9.



de Relaciones Exteriores y que esta situación fue resuelta por el Tribunal Administrativo en el radicado 25000-23-41-000-2023-01136-00<sup>16</sup>, concluyendo que la mencionada fue ascendida al cargo de ministra consejera.

64. Por último, consideró que la señora María Angélica Prada Uribe reúne los requisitos establecidos para ocupar el cargo al cual fue nombrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

65. En consecuencia, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

### **2.10.1. Adriana Marcela Sánchez Yopasá**

66. La coadyuvante solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, en consideración a que existían funcionarios pertenecientes al Sistema de Carrera Diplomática y Consular disponibles para ocupar el cargo de la demandada, relacionando los servidores incluidos en su recurso de apelación y, adicionando, a Santiago Ávila Vanegas, Carlos Fernando Molina Céspedes, Miguel Darío Clavijo McCormick, y Esther Camargo Camargo.

### **2.10.3. Ministerio de Relaciones Exteriores**

67. El apoderado de esa entidad presentó alegatos de conclusión en los siguientes términos:

68. Esbozó que con los argumentos de la alzada<sup>17</sup> no desvirtúa la sentencia de primera instancia, en función a que se plantean algunos que no fueron objeto de estudio del *a quo*. Concretamente, explicó que los señores Oscar Javier Pachón Torres y Bernardo Luque Piñilla no son primeros secretarios, sino consejeros de relaciones exteriores. Además, trajo a colación la situación de Sandra Atuesta Becerra, quien ascendió a ministra consejera, por lo que no pudo ocupar la plaza en cuestión.

69. Indicó que los servidores Ana María Gutiérrez Urresta, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto tampoco pudieron ser trasladados a la vacante de la señora Prada Uribe, en la medida en que estaban prestando su periodo de alternancia en el exterior y no resulta aplicable, en este caso, el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000.

70. Lo anterior, porque los cargos de la carrera diplomática y consular pertenecen a una planta global, de manera que no están adscritos a una dependencia específica y sus funcionarios cumplen la alternancia a través del traslado o comisión por situaciones especiales. Por consiguiente, los referidos empleados para el 30 de agosto de 2023, estaban cumpliendo los respectivos lapsos en el servicio exterior.

71. Resaltó que, en la planta global de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen 89 vacantes de consejero y esa denominación la ostentan 35 servidores con derechos de carrera, por lo que resulta viable acudir a la figura

<sup>16</sup> Con los alegatos de conclusión, allegó copia de esa providencia.

<sup>17</sup> Sin hacer referencia a cuál recurso de apelación.

transitoria del nombramiento en provisionalidad.

72. Además, detalló que, con el fin de garantizar la alternación en el exterior, esa entidad solicita a sus funcionarios que escojan tres destinos de su preferencia para cumplir ese periodo, que, de los citados, ninguno escogió la misión permanente de Colombia ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia).

73. Planteó que en el evento de que hubiera sido reubicado uno de los mencionados funcionarios en esa vacante, la plaza que quedaba disponible sería ocupada por otro con derechos de carrera y así sucesivamente hasta acudir a la provisionalidad.

74. Conforme con lo anterior, estimó que la lectura correcta del párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000, es que cuando se lleven más de 12 meses en sede exterior el traslado debe ser excepcional y no la regla general.

75. Destacó que una interpretación en un sentido contrario, implica un impacto económico y fiscal, en razón a que la entidad incurre en gastos de reubicación.

76. A su turno, solicitó lo siguiente:

[r]eplantear la posición de la Sala Electoral de que el hecho de que el funcionario supere los 12 meses en el servicio exterior lo deja en la posibilidad de reubicación en otro destino en el exterior, pues, esta hipótesis sería viable de forma automática siempre y cuando el funcionario se encuentre designado en una categoría inferior a la que pertenece en el escalafón o porque el funcionario pida la reubicación o por necesidades del servicio que requiera la Administración.

77. Conforme a lo anterior, pretendió que se confirme la sentencia dictada el 13 de junio de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## 2.11. Concepto del Ministerio Público

78. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto, con el que solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, porque de lo certificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y de lo contenido en las actas de posesión de los funcionarios Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda, Libardo Ospina Pinto, Ana Laura Acosta Orjuela, Ana María Cristancho Rocha, Luis Ricardo Fernández Restrepo, Luisa Fernanda Rueda Rojas, Fabio Esteban Pedraza Torres y Lucía Teresa Solano Ramírez, se desprende que, para el 30 de agosto de 2023, fecha de la designación cuestionada, estos funcionarios llevaban más de 12 meses en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, es decir, habían cumplido con ese plazo mínimo de alternancia para ser nombrados excepcionalmente en otro lugar, según el párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 del 2000.

79. De tal suerte, expuso que no le asiste razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en negar las pretensiones de la demanda, pues se demostró que existían funcionarios disponibles, que hacen parte de la carrera diplomática y consular, para asumir 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), de manera que no era posible efectuar el nombramiento en provisionalidad de la señora María Angélica Prada Uribe.

80. Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sala a resolver previas las siguientes

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia

81. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la coadyuvante contra la sentencia del 13 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C», de conformidad con lo establecido en los artículos 150<sup>18</sup> y 152 numeral 7.c<sup>19</sup> del CPACA.

82. Lo anterior, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 3356 del 7 de septiembre de 2009 por medio del cual se modifica el Decreto 2489 de 2006 que establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos en la Rama Ejecutiva, el cargo de consejero de relaciones exteriores pertenece al nivel asesor.

#### 3.2. Cuestiones previas

83. El apoderado de la demandada, en sus alegatos de conclusión expuso que las situaciones administrativas de los funcionarios detallados con el recurso de apelación, no fueron analizados en primera instancia, por lo que, en esta oportunidad, no era posible estudiar ese argumento, por considerar que no es un reparo concreto contra esa decisión judicial.

84. Al memorialista no le asiste razón, en síntesis, porque la demandante pretende la nulidad del Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023, bajo la hipótesis de que existían funcionarios de carrera para ocupar el cargo en cuestión; quienes cumplían con el término de alternación o con el lapso de los 12 meses fijados por el párrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000.

85. Lo que conlleva a que el estudio recaiga sobre las situaciones administrativas traídas al expediente y habilita a la parte actora a apelar el fallo de primera instancia respecto de cualquiera de estos servidores de carrera diplomática y consular que, en su criterio, se encontraran disponibles al momento de la provisión del cargo

<sup>18</sup> Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...).

<sup>19</sup> Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...) c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital...»

demandado.

86. A su turno, en esa misma oportunidad procesal, la demandada precisó que cumple con los requisitos del cargo en el que fue nombrada y, para el efecto y anexó una providencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el expediente 25000-23-41-000-2023-01136-00, la cual no constituye prueba.

87. Estas argumentaciones serán descartadas porque no fueron propuestas oportunamente, es decir, dentro de la ejecutoria de la sentencia del 13 de junio de 2024.

88. Al punto, se recuerda que con fundamento en los artículos 320 y 328 del CGP, el recurso de apelación tiene como finalidad que el superior examine la cuestión decidida, solo frente a los reparos concretos formulados por el apelante.

### 3.3. Problema jurídico

89. Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en los recursos de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «C», el 13 de junio de 2024.

90. Para el efecto, se hará un marco teórico sobre la carrera diplomática y consular, luego, se debe determinar si está demostrado o no que los servidores Ana María Gutiérrez Urresta, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto se encontraban en disponibilidad en el Sistema de Carrera Diplomática y Consular, el 30 de agosto de 2023, para ser designado, alguno de ellos, consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11 de la planta global de ese ministerio, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia).

### 3.4. Del principio de especialidad en la Carrera Diplomática y Consular<sup>20</sup>

91. De conformidad con los artículos 125<sup>21</sup> y 130<sup>22</sup> de la Constitución Política, se tiene que el sistema de carrera administrativa es la regla general para el acceso, promoción, permanencia y retiro del empleo público, la cual admite excepciones en virtud del principio de especialidad, como es el caso del Régimen de Carrera Diplomática y Consular. Así lo avaló la Corte Constitucional desde su Sentencia C-129 de 1994, en la que precisó:

La Carrera diplomática y consular tiene un régimen especial y diferenciado respecto de la Carrera administrativa. Por tanto, no pueden aplicarse los mismos principios a las dos carreras, ya que el legislador extraordinario, teniendo en cuenta la naturaleza de las

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 25000231500020190029001. Providencia del 20 de agosto de 2020.

<sup>21</sup> Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. (...)

<sup>22</sup> Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandada: María Angélica Prada Uribe  
Rad: 25000-23-41-000-2023-01324-01

funciones atribuidas al servicio exterior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a las misiones diplomáticas y consulares, dispuso un sistema diferente, adecuado con las funciones propias dirigidas a desarrollar "en forma sistemática y coordinada todas las actividades relativas al estudio y ejecución de la política internacional de Colombia, la representación de los intereses del Estado colombiano y la tutela de los intereses de sus nacionales ante los demás estados, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional" (art. 2o. Decreto Ley 10 de 1992)<sup>23</sup>.

92. Este régimen encuentra entonces su justificación en la naturaleza específica del servicio exterior, entendido como la actividad a cargo de la Cancillería en desarrollo de la política exterior del Estado -dentro y fuera del territorio nacional-, para efectos de representar los intereses estatales y proteger los derechos de los colombianos en otros países (art. 3 del Decreto Ley 274 de 2000), cuya prestación efectiva requiere de personal idóneo, con formación y experiencia en la materia, tal como lo reconoció el legislador extraordinario cuando señaló que «*el servicio exterior es un servicio especializado, profesional, jerarquizado y disciplinado, que se funda en el principio del mérito*» (artículo 13 *ibidem*).

93. En la actualidad, el régimen jerarquizado que rige esta carrera especial se encuentra regulado por el Decreto Ley 274 de 2000, que refuerza el rol de la academia en el ingreso y promoción dentro de aquella en razón de su especialidad, para la profesionalización del personal diplomático responsable de la prestación del servicio exterior colombiano tanto en la Cancillería como en las Embajadas, Delegaciones ante Organismos Internacionales y Consulados colombianos, de conformidad con la política exterior del Estado y las reglas y prácticas propias de las relaciones internacionales.

### **3.5. De la alternación como situación administrativa en la Carrera Diplomática y Consular**

94. La alternación se encuentra definida por el artículo 13 del Decreto Ley 274 de 2000 como una situación administrativa especial de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular, que:

«(...) permite, entonces, la óptima utilización de los recursos disponibles "[d]e suerte que sea posible ejecutar la Misión y las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en forma adecuada y oportuna" (art. 4, núm. 2, D.L. 274/2000), materializándose así los principios de eficiencia y eficacia (*ibidem*). En concordancia con tales principios se suma la prevalencia del interés general sobre el particular (art. 2 CP) que el Decreto 274 desarrolla bajo el principio de transparencia, así: "[p]revalencia de los intereses de la colectividad nacional respecto de los intereses personales de cada funcionario, en orden a una prestación del servicio acorde con las responsabilidades de quienes ejercen función pública en desarrollo de la política internacional del Estado»<sup>24</sup>.

95. Su justificación ha sido precisada tanto por la jurisprudencia constitucional como la contencioso-administrativa, en el sentido en que con esta figura «(...) se busca que los funcionarios que pertenecen a la carrera no permanezcan indefinidamente en el servicio exterior, circunstancia que les impediría mantenerse en un contacto directo y saludable con la problemática nacional y que iría en desmedro de su propia

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-129 del 17 de marzo de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2018, Radicación: 2365, MP Álvaro Namén Vargas.

identidad cultural. Por ello se establece la obligación de trabajar, durante lapsos alternativos, en el servicio exterior y en el interior»<sup>25</sup>; así lo ha entendido también esta sala al explicar que con la alternación «(...) 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»<sup>26</sup>.

96. Ahora bien, de manera específica la figura se encuentra regulada en los artículos 35 a 40 del decreto en cita.

97. De lo anterior, se deducen las siguientes características de la figura de la alternación:

(i) Consiste en el deber de los empleados de la carrera especial de desempeñar sus funciones con lapsos de alternación entre su servicio en planta interna y externa, en referencia a la ubicación territorial de su sede de trabajo, dentro o fuera del país, en virtud de los principios de eficiencia y especialidad.

(ii) Tales periodos se deben corresponder con la siguiente frecuencia: El tiempo de servicio en planta externa será de 4 años, prorrogables hasta por 2 años más bajo condiciones<sup>27</sup>, y en planta interna de 3 años extensibles con excepciones (sin definir un límite máximo), a solicitud del funcionario, aprobada por la Comisión de Personal de esta carrera especial. Quienes se encuentren cumpliendo su alternancia en planta externa, no podrán ser designados en otro cargo en el exterior antes de cumplir 12 meses en la sede respectiva, salvo casos extraordinarios.

(iii) Dicha frecuencia se contabilizará a partir de la fecha en que el servidor respectivo se poseione o asuma funciones en el exterior, o desde que ejerzan en el cargo de planta interna; el lapso de servicio que exceda aquella, mientras se hace efectivo el desplazamiento a que haya lugar, no será considerado como tiempo de prórroga.

(iv) Es obligación prestar el servicio en planta interna como condición para la aplicación de la alternación en el servicio exterior y su incumplimiento es causal de retiro de la carrera.

(v) Son excepciones a su debido cumplimiento las circunstancias probadas por el funcionario de fuerza mayor y caso fortuito, la disponibilidad para ser designado en otro cargo en el exterior, por haber superado el lapso de 12 meses en la sede externa respectiva (se aplica únicamente en relación con el tiempo de servicio en planta externa) o aquellas de naturaleza especial, calificadas como tales por la Comisión de Personal, referente a razones de salud física o mental y dependencia

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-129 del 17 de marzo de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en la Sentencia C-808 del 1 de agosto de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 20 de agosto de 2020. Rad. 25000-23-15-000-2019-00290-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>27</sup> Que se refieren a 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.

económica de un pariente (válidas solo en relación con el tiempo de servicio en planta interna).

(vi) El procedimiento administrativo para aplicar la alternación comprende que la Dirección del Talento Humano mantenga un registro actualizado de los lapsos de la misma que cumple cada funcionario y coordine las gestiones necesarias para los desplazamientos a que haya lugar, en la medida en que vayan cumpliendo la frecuencia de sus correspondientes periodos en planta interna y externa, de acuerdo al siguiente cronograma: Durante el mes de julio, se harán efectivos los desplazamientos causados en el primer semestre y en enero los causados durante el segundo semestre, según lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 39 del Decreto Ley 274 de 2000.

### 3.6. El nombramiento en provisionalidad en la Carrera Diplomática y Consular

98. Esta modalidad de provisión de los empleos en este régimen de carrera se encuentra reglada en el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, que dispone:

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

99. Dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2001 (aunque con algunas salvedades y condicionamientos en cuanto al alcance de esta última disposición), en atención a su carácter excepcional teniendo en cuenta las necesidades del servicio, que consideró compatible con el principio del mérito que rige el acceso, permanencia, promoción y retiro de aquella, según lo expuesto en aquel fallo, reiterado por la C-808 del mismo año, que declaró la existencia de cosa juzgada al respecto, con base en la motivación original que señaló que:

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.

De otro lado, el artículo 61 del precitado Decreto Ley 274 de 2000 desarrolla las condiciones básicas para la realización de nombramientos en propiedad (...). Ante ello, la Corte advierte que ni con los requisitos implementados en el literal a, ni con la fijación del plazo para hacer dejación del cargo se está desconociendo la Carta Política pues nada más natural que el legislador extraordinario, en ejercicio de facultades legítimamente concedidas, especifique [l]os requisitos necesarios para realizar nombramientos en esa situación administrativa excepcional que es la provisionalidad y que regule el plazo para que quienes han sido nombrados en esas



condiciones hagan dejación del cargo pues se trata de cargos que se ejercen en el exterior.

100. En este orden, la jurisprudencia de esta Sección ha indicado que la excepción prevista en el referido artículo 60, no hace más que confirmar la regla general referida a que los empleos de la planta interna y externa del Ministerio de Relaciones Exteriores son propios de la Carrera Diplomática y Consular y, por ende, se deben proveer en virtud de concurso de méritos, excepto cuando no sea posible designar funcionarios escalafonados para proveerlos, hipótesis en que se autoriza el nombramiento en provisionalidad de personas ajenas a ella, bajo las siguientes reglas:

(i) La designación en provisionalidad de funcionarios en cargos pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, se ajusta a la ley cuando se demuestre: (a) el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 61 ibídem por parte de la persona designada en provisionalidad; y, (b) la falta de disponibilidad de funcionarios inscritos en la Carrera Diplomática y Consular para ocupar el respectivo cargo.

(ii) El requisito de la disponibilidad no se cumple: (a) cuando los funcionarios inscritos en el respectivo escalafón en la Carrera Diplomática y Consular que se encuentran ocupando cargos de menor jerarquía están cumpliendo el período de alternación; o, (b) cuando éstos, a pesar de estar cumpliendo el período de alternación en el exterior, no han cumplido el período de 12 meses en la sede respectiva para que puedan ser designados excepcionalmente en otro cargo en el exterior, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000.

(iii) La demostración del requisito de disponibilidad es una carga probatoria que recae sobre el demandante. Esta carga probatoria no se puede satisfacer con el simple suministro del listado de funcionarios inscritos para el respectivo cargo, sino que exige la demostración del cumplimiento del término alternación o del término de 12 meses consagrado en el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000, hecho que debe ser probado mediante la respectiva acta de posesión. De lo contrario, el juzgador se encuentra en la imposibilidad para determinar si dicho término ha sido cumplido o no.<sup>28</sup>

101. Esta es la interpretación judicial vigente sobre la materia, en sede de nulidad electoral, en observancia del artículo 125 superior. Esta favorece que los cargos vacantes en el régimen especial de carrera sean provistos con los funcionarios que están prestando su servicio en planta interna o externa y han cumplido la frecuencia de los lapsos de alternancia en los términos del artículo 37 del referido decreto en un empleo de menor jerarquía al que les corresponde, para que puedan ocupar aquel en el que están inscritos en el escalafón en razón del mérito, que les da un derecho no solo preferente, sino además excluyente para ocuparlo, respecto de las personas que no pertenecen a ella, elemento que corresponde demostrar al demandante en este tipo de procesos.

### 3.7. Caso concreto

102. En este evento, la Sala observa que la parte actora y la coadyuvante basaron su apelación en el hecho de que existían funcionarios de carrera diplomática y

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Radicación 25000-23-41-000-2015-00542-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, reiterada en Sentencias de la misma Sección del 8 de marzo y 19 de septiembre de 2018 y 6 de febrero de 2020, entre otras.



consular que se encontraban en disponibilidad para ser nombrados en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), de manera que no era posible efectuar el nombramiento en provisionalidad de la señora María Angélica Prada Uribe.

103. Al respecto, a partir del análisis de las pruebas documentales obrantes en el expediente, la Sala, respecto de la situación de los servidores referidos en la demanda y los recursos de apelación encuentra probado lo que se expone a continuación:

**a) Ana María Gutiérrez Urresta<sup>29</sup>**

104. Se posesionó el 18 de febrero de 2022 en el cargo de consejera de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Sídney, Mancomunidad de Australia, para el cual fue comisionada mediante Decreto 1576 de 26 de noviembre de 2021.

105. De acuerdo con el oficio S-DITH-23-0024783 del 23 de octubre de 2023, su alternancia está prevista para el segundo semestre del 2025, de manera que llevaba más de doce meses en sede en el exterior al 30 de agosto de 2023.

**b) Alejandro Torres Peña<sup>30</sup>**

106. Se posesionó el 7 de febrero de 2022 en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Costa Rica, para el cual fue trasladado mediante Decreto 1573 de 26 de noviembre de 2021.

107. De acuerdo con el oficio S-DITH-23-0024783 del 23 de octubre de 2023, su alternancia está prevista para el primer semestre del 2026, de manera que llevaba más de doce meses en sede en el exterior al 30 de agosto de 2023.

**c) Jaime Alexander Pacheco Aranda<sup>31</sup>**

108. Se posesionó el 3 de febrero de 2022 en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Emiratos Árabes Unidos, para el cual fue comisionado mediante Decreto 1577 de 26 de

<sup>29</sup> Información extraída del acta de posesión que se encuentra en el archivo «ANA MARIA GUTIERREZ URRESTA Acta» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.

<sup>30</sup> Información extraída del acta de posesión que se encuentra en el archivo «ALEJANDRO TORRES PEÑA Acta» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.

<sup>31</sup> Información extraída del acta de posesión que se encuentra en el archivo «JAIME ALEXANDER PACHECO ARANDA Acta p» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.



noviembre de 2021.

109. De acuerdo con el oficio S-DITH-23-0024783 del 23 de octubre de 2023, su alternancia está prevista para el primer semestre del 2026, de manera que llevaba más de doce meses en sede en el exterior al 30 de agosto de 2023.

**d) Libardo Ospina Pinto<sup>32</sup>**

110. Se posesionó el 1° de septiembre de 2021 en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Singapur, para el cual fue trasladado mediante Decreto 490 de 13 de mayo de 2021.

111. De acuerdo con el oficio S-DITH-23-0024783 del 23 de octubre de 2023, su alternancia está prevista para el segundo semestre del 2025, de manera que llevaba más de doce meses en sede en el exterior al 30 de agosto de 2023.

112. En este orden de ideas, se tiene que para el 30 de agosto de 2023, cualquiera de los servidores de carrera Ana María Gutiérrez Urresta, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto estaban disponibles para ocupar 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), de manera que no era posible efectuar el nombramiento en provisionalidad de la señora María Angélica Prada Uribe.

113. De esta manera, es claro que el Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023, mediante el cual se designó en provisionalidad a la señora María Angélica Prada Uribe, en el empleo de consejera 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), es contrario al presupuesto del artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, toda vez que en el momento de su expedición, por lo menos existía una persona perteneciente a la carrera diplomática y consular, en disponibilidad para ser designada en dicha plaza.

114. La Sala hace hincapié en que, con la situación de los señores Ana María Gutiérrez Urresta, Alejandro Torres Peña, Jaime Alexander Pacheco Aranda y Libardo Ospina Pinto, resulta suficiente motivo para declarar la nulidad del acto demandado.

115. En consecuencia, se impone revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la nulidad del Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023 «por el cual se hace una designación en provisionalidad en un cargo de carrera diplomática y

<sup>32</sup> Información extraída del acta de posesión que se encuentra en el archivo «LIBARDO OSPINA PINTO Acta» del expediente digital remitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que se encuentra en el índice 3 de SAMAI.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandada: María Angélica Prada Uribe  
Rad: 25000-23-41-000-2023-01324-01

consular del Ministerio de Relaciones Exteriores».

116. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### 3. FALLA:

**PRIMERO:** Revócase la sentencia del 13 de junio de 2024, proferida por la Subsección «C» de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda. En su lugar, declárase la nulidad del Decreto 1415 del 30 de agosto de 2023, mediante el cual se designó en provisionalidad a la señora María Angélica Prada Uribe, en el empleo de consejera 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 para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París (Francia), por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>”.