



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

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

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL.  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2023-00150-01  
**Demandante:** Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
**Demandado:** Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
**Tema:** 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**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la sentencia del 23 de noviembre del 2023, dictada por la Sección Primera, Subsección «B» del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó anular el Decreto 2346 del 28 de noviembre del 2022, en cuanto al nombramiento, en provisionalidad, de Fernando Pico Chacón, como consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Las demanda**

1. Mildred Tatiana Ramos Sánchez, en nombre propio y en condición de abogada, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, en la cual solicitó la nulidad del nombramiento de Fernando Pico Chacón, como consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado de Colombia en Bilbao Reino de España, contenido en el Decreto 2346 de 28 de noviembre de 2022, expedido por el presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores.

**2. Fundamentos fácticos**

2. Mencionó que, por medio del Decreto 2346 del 28 de noviembre del 2022, se designó, con carácter provisional, al señor Fernando Pico Pachón, como consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

3. Mencionó que el demandado no hace parte del escalafón de la carrera diplomática y consular.

4. Indicó que, al expedir el nombramiento acusado, el Ministerio de Relaciones Exteriores no dio prelación a los funcionarios de carrera diplomática y consular, pues no adelantó ninguna gestión administrativa para designar a algún funcionario de dicho régimen, para que ocupara el cargo.

### 3. Normas violadas

5. A juicio de la accionante, en el presente caso, se vulneraron: el artículo 125 de la Constitución Política; el Decreto Ley 274 del 2000 (arts. 10, 13, 17, 40 46, 60) y el artículo 17 de la Ley 909 del 2004.

### 4. Concepto de la violación

6. Alegó que, según el artículo 125 de la Constitución Política, los cargos públicos, por regla general, son de carrera y se exceptúan los de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

7. Aludió que el régimen especial de la carrera diplomática y consular fue regulado en el Decreto Ley 274 del 2000 y que el artículo 60<sup>1</sup> de esa normativa es muy clara al indicar que es posible designar a personas que no pertenezcan al escalafón, pero solo cuando no fuera posible su provisión con funcionarios de dicho régimen.

8. Así, consideró que, según el artículo 17 de la Ley 909 del 2004<sup>2</sup>, el Ministerio de Relaciones Exteriores debió adelantar una gestión administrativa para proveer el cargo del demandado, con una persona que hiciera parte de la carrera diplomática

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 17. Planes y plantas de empleos.**

(...)

2. Todas las entidades y organismos a quienes se les aplica la presente ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública podrá solicitar la información que requiera al respecto para la formulación de las políticas sobre la administración del recurso humano.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

y consular, pues este se encuentra dentro de los empleos que hacen parte de ese régimen (art. 10<sup>3</sup>).

9. Lo anterior, en concordancia con el artículo 13<sup>4</sup> del mencionado decreto, en el cual le fijó a la mencionada cartera, el deber de ejercer vigilancia de la carrera diplomática y consular.

10. Igualmente, manifestó que, de conformidad con los artículos 40<sup>5</sup> y 46<sup>6</sup> de dicha norma, se debió acudir a la figura de la comisión personal de la carrera diplomática y consular, con el fin de proveer el cargo con una persona que hiciera parte del escalafón. Sin embargo, la entidad optó por incluir en la planta de personal a una persona que no hace parte de la carrera diplomática.

## 5. Trámite inicial

11. La demanda fue admitida en providencia del 31 de enero del 2023, en la cual se ordenaron las notificaciones que corresponden según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

## 6. Intervención de coadyuvante

12. La señora Adriana Marcela Sánchez Yopasá, en nombre propio, manifestó que coadyuvaba la pretensión de la demanda. Añadió que en el acto acusado se presentó falsa motivación, ya que, en su parte considerativa, se consignó que el cargo a ser designado era el de ministro consejero, cuando en realidad era el de consejero, de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley 274 del 2000.

---

<sup>3</sup>**ARTÍCULO 10. Categorías en la Carrera Diplomática y Consular.** Son categorías del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular las siguientes:

- a) Embajador
- b) Ministro Plenipotenciario
- c) Ministro Consejero
- d) Consejero
- e) Primer Secretario
- f) Segundo Secretario (subrayo y destaque).
- g) Tercer Secretario.

<sup>4</sup>**ARTÍCULO 13. De la Carrera Diplomática y Consular.**

(...)

Por virtud del principio de Especialidad, la administración y vigilancia de la carrera diplomática y consular estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los órganos que en este estatuto se indiquen”.

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 40. Excepciones a la Frecuencia de los Lapsos de Alternación.** Constituyen excepciones a la frecuencia de los lapsos de alternación contenidos en los literales a. y b. del artículo 37 (...). Igualmente, en el caso del lapso de alternación previsto en el literal b. de dicho artículo 37, también constituirán excepciones aquellas circunstancias de especial naturaleza calificadas como tales por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.(...).

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 46. Definición.** La comisión es la designación o la autorización al funcionario perteneciente a la Carrera Diplomática y Consular, para desempeñar transitoriamente cargos o para realizar actividades relacionadas directa o indirectamente con la Misión y las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores o que tengan por finalidad el desempeño de responsabilidades diferentes a las que habitualmente le corresponderían al funcionario en desarrollo de sus funciones o en cumplimiento de las tareas propias de la categoría a la que perteneciere dentro del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular.





Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

## 7. Contestación del Ministerio de Relaciones Exteriores

13. Por medio de representante, se opuso a las pretensiones de la demanda.
14. Advirtió que el nombramiento demandado fue expedido de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, que otorga la facultad de nombrar en provisionalidad en cargos de carrera diplomática y consular a personas que no pertenezcan a ese régimen, cuando no sea posible designar a funcionarios inscritos en el escalafón.
15. Manifestó que esto se encuentra probado con la certificación I-GCDA-22-013642 del 17 de noviembre de 2022, expedida por la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Carrera Diplomática y Administrativa de la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, que da cuenta de que, para la categoría de consejero de relaciones exteriores, no existían funcionarios de la planta global de la carrera diplomática y consular que, a la fecha, estuvieran ubicados en cargos por debajo de dicho escalafón.
16. Agregó que, con el mismo documento, se probó que cada funcionario del escalafón está designado en cargos de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, cumpliendo los lapsos de alternación interna y externa.
17. Aclaró que la figura del encargo no hace parte del sistema de carrera diplomática y consular, ya que existen otras instituciones previstas en la ley para proveer los cargos ante su vacancia temporal.
18. Sostuvo que el Decreto Ley 274 de 2000 prevé la institución de la alternación como principio del sistema de carrera diplomática y consular, diseñada con la intención de que el funcionario preste sus servicios, alternadamente, en el exterior e interior.
19. Afirmó que la interrupción del lapso de alternación es excepcional y no es la regla general, pues el término es de orden legal según lo previsto en el artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000.
20. Así, indicó que el nombramiento en provisionalidad del señor Fernando Pico Chacón en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado de Colombia en Bilbao, España, respondió a las necesidades del servicio y a la insuficiencia de funcionarios de carrera, para ocupar todos los cargos de consejero de relaciones exteriores. Asimismo, expuso que el nombramiento demandado se realizó con base en lo dispuesto en el artículo 60 del Decreto 274 de 2000.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

## 8. Trámite posterior

21. En auto del 25 de septiembre del 2023, el magistrado conductor dispuso el trámite de sentencia anticipada; se decretaron las pruebas aportadas con la demanda, la contestación y el escrito de coadyuvancia. Además, se fijó el litigio en los siguientes términos:

De otra parte, corresponde al Despacho realizar **la fijación del litigio u objeto de la controversia**, en tal sentido, se deberá establecer si el Decreto No. 2346 del 28 de noviembre de 2022, por el cual se designó en provisionalidad al señor Fernando Pico Chacón en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, Código 1012, Grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado de Colombia en Bilbao, España, se ajusta a la legalidad.

Por lo tanto, se 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 personal de la Carrera Diplomática y Consultar que estaba en disponibilidad. (Negrilla conforme al texto).

22. En la misma providencia se determinó requerir de oficio al Ministerio de Relaciones Exteriores para que allegara al proceso un informe en el que constara el (i) nombre de los funcionarios de la planta de la Carrera Diplomática y Consular que para el 28 de noviembre de 2022 estaban escalafonados como consejeros de relaciones exteriores, (ii) el lugar donde desarrollaban sus funciones (misión, dependencia, GIT, etc.), (iii) especificación del cargo y rango que ocupaban, (iv) sus fechas de posesión, (v) el registro de sus lapsos de alternación y (vi) la indicación de situaciones administrativas a que hubiera lugar.

23. Manifestó en el referido auto, que una vez fuera allegada dicha información, se corriera traslado por tres (3) días, y surtido ello, se les concedería el término de diez (10) días para alegar de conclusión a las partes y para que el Ministerio Público presentara su concepto.

24. El Ministerio de Relaciones Exteriores remitió la información solicitada en un archivo excel (archivo 31 del expediente digital).

25. La coadyuvante se pronunció sobre los documentos allegados y consideró que la cartera ministerial pretende esconder información y manipuló los datos aportados.

26. Puso de presente que en el escalafón se encuentra la señora Ángela María De La Torre Benítez, como consejero de relaciones exteriores para el día 28 de noviembre del año 2022, pero posesionada en el cargo de primer secretario de relaciones exteriores, en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, cuya fecha de posesión fue el 9 de agosto de 2021, es decir, para el 28 de noviembre de 2022, fecha del nombramiento en provisionalidad, ya había cumplido doce meses en el cargo.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

27. Agregó que la mencionada funcionaria fue ascendida en el escalafón, mediante Decreto 2055 de 18 de octubre del año 2022, al cargo de consejero y que se posesionó el 24 de enero del 2023

28. Por tanto, manifestó que el Ministerio de Relaciones Exteriores ocultó dar esa información y aportó los documentos que acreditan la situación de la funcionaria.

29. Por su parte, la demandante se pronunció respecto de las pruebas aportadas y solicitó que, dada la manipulación de la información que hace la cartera ministerial, se hacía necesario vincular a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

## **9. Alegatos de conclusión**

### **9.1. La coadyuvante**

30. Reiteró, en esencia, los argumentos de su intervención e indicó que era necesario tener en cuenta la situación de la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez, tal como se expuso al correr traslado de las pruebas allegadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **9.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores**

31. Solicitó que se negaran las pretensiones, en los términos de la contestación. Agregó que en las pruebas aportadas se puede comprobar que no existían funcionarios de la carrera diplomática y consular que estuvieran disponibles para ocupar el cargo en el que fue designado el demandado.

## **10. Concepto del Ministerio Público**

32. El procurador delegado consideró que la información presentada por el Ministerio de Relaciones exteriores es confusa y no logra determinar con claridad la situación de los funcionarios escalafonados en la fecha de expedición del acto acusado.

33. Por tanto, consideró que esto es un «indicio grave» que implica que la entidad está desconociendo los derechos de la carrera diplomática y consular.

## **11. Sentencia de primera instancia**

34. La Sección Primera, Subsección «B», del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

35. Para tal efecto, sostuvo que conforme al artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, podrán designarse en cargos de carrera diplomática y consular a personas que no pertenezcan a ella, cuando no fuera posible nombrar funcionarios inscritos



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

en dicho régimen, norma que no advierte contrariedad con el artículo 125 de la Constitución Política, pues el nombramiento provisional se liga a la imposibilidad de realizarlo por aplicación de leyes vigentes.

36. Señaló que el desempeño del cargo demandado debe suplirse con funcionarios de carrera diplomática y consular de categoría inferior, para prestar sus servicios en el exterior, siempre que hayan cumplido con el tiempo de alternancia en la planta interna (3 años), prorrogables a solicitud del funcionario, aprobada por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.

37. Igualmente, precisó que también es posible proveer el cargo cuando en la planta global del exterior, el funcionario haya cumplido más de doce (12) meses en el cargo.

38. Así, solo a falta de personal disponible dentro de la carrera diplomática, es factible que se decida realizar el nombramiento provisional, con el objetivo de garantizar la continuidad en el servicio.

39. En ese sentido, indicó que, según las pruebas que obran en el plenario, al momento de expedir el acto acusado (28 de noviembre del 2022), no existían funcionarios de la carrera diplomática que estuvieran disponibles para ocupar el cargo en el que fue designado el demandado.

40. Manifestó que la prueba de ello se encuentra en la certificación I-GCDA-22-013642 del 17 de noviembre de 2022 que sirvió de base para expedir el acto acusado, en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores informó la indisponibilidad de los funcionarios para asumir el cargo de consejero en el consulado general de Colombia en Bilbao, España.

41. Igualmente, puso de presente que en el archivo *Excel* que se allegó, no se encuentran funcionarios disponibles que hubieran cumplido con el plazo de alternancia y que se encontraran nombrados en un escalafón inferior al de consejero.

42. Adujo que, aunque en la tabla aparecen algunos funcionarios que se encuentran en el exterior y que llevan más de doce (12) meses en el cargo, lo cierto es que mal podría exigírsele al ministerio que efectuara un traslado indiscriminado a otro país, afectando de esta manera el servicio.

43. Además, de proceder de esta manera, en todo caso, una de las posiciones quedaría vacante y se haría necesario el nombramiento provisional, como una forma de garantizar la continuidad del servicio.

44. Finalmente, sobre la situación de Ángela María De La Torre Benítez, el tribunal consideró que no se encontraba en disponibilidad para el 28 de noviembre de 2022, comoquiera que mediante el Decreto 2055 del 18 de octubre de 2022 fue



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

ascendida al cargo de consejera de relaciones exteriores, código 1012, grado 11 y el 24 de enero de 2023 se posesionó en el mencionado escalafón.

45. Es decir, como fue nombrada el 18 de octubre del 2022, para esa fecha ya ocupaba el nivel de consejero, y, por tanto, no era posible su designación en el cargo del demandado.

## 12. Recurso de apelación

46. La parte actora se opuso a la decisión de primera instancia, para lo cual manifestó que es evidente que sí existían funcionarios de carrera disponibles para ocupar el cargo que ocupa el demandado.

47. Manifestó que el mismo tribunal dijo que existían personas que estaban nombradas en la planta global de la entidad en el exterior y que llevaban más de doce (12) meses en su cargo. Además, puso de presente que la funcionaria Ángela María De La Torre también podía ser nombrada, en lugar del demandado.

48. Finalmente, alegó que el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió información poco clara en la que no se puede determinar, con precisión, las fechas y la situación de los funcionarios, con el fin de inducir al juez a confusión.

49. Agregó que el magistrado conductor no ordenó al ministerio aportar los actos de los funcionarios de carrera disponibles al 28 de noviembre del 2022 y que no hizo ninguna manifestación al respecto, ya que, de buena fe, tenía la convicción de que serían aportados por la entidad.

## 13. Trámite en segunda instancia

50. El 30 de enero del 2024<sup>7</sup>, se admitió la apelación. Además, se ordenaron los traslados de ley.

## 14. Alegatos de conclusión en segunda instancia

51. El representante del **Ministerio de Relaciones Exteriores**<sup>8</sup> consideró que debe mantenerse la decisión de primer grado, para lo cual, adujo que la demandante no presentó reparos concretos contra la decisión asumida por el tribunal.

52. Adujo que no se cuestionaron los argumentos del *a quo* en cuanto al análisis que hizo de la situación de los funcionarios que se encontraban en el exterior y llevaban más de doce (12) meses en el cargo, y el análisis sobre trasladarlos de manera indiscriminada a otro país.

<sup>7</sup> Índice 7 Samai.

<sup>8</sup> Índice 12 Samai.





Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

53. También puso de presente que no se atacaron concretamente las razones del tribunal para concluir que la funcionaria Ángela María De La Torre podía asumir el cargo del demandado.

54. En ese sentido, consideró que la sentencia se ajustó a los parámetros legales y contiene un análisis adecuado del material probatorio.

55. La **coadyuvante**<sup>9</sup>, reiteró los argumentos expuestos en primera instancia, sobre la disponibilidad de la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez para ocupar el cargo del demandado. Agregó que esta Sección se pronunció al respecto en otra sentencia y consideró que ella tenía derecho a ser nombrada, porque ocupaba un cargo inferior en el escalafón<sup>10</sup>.

56. La **demandante**<sup>11</sup> reiteró sus argumentos del recurso. Además, solicitó que fueran aplicadas las consideraciones de una sentencia de esta Sección en la cual se revocó un fallo del tribunal con similares supuestos<sup>12</sup> y concluyó que Ángela María De La Torre Benítez y otro funcionario de carrera tenían derecho a ocupar el cargo.

## 15. Concepto del Ministerio Público

57. La procuradora delegada consideró que debe revocarse el fallo de primer grado y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

58. Puso de presente que la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez tenía derecho a ser nombrada en el cargo del demandado y que en un caso similar en el que se analizó otro acto de nombramiento provisional expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores así lo concluyó la Sección<sup>13</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

59. De conformidad con los artículos 150, 152 numeral 7.a<sup>14</sup>, así como también el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado,

<sup>9</sup> Índice 13 Samai.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de diciembre del 2023. Rad. 25000-23-41-000-2023-00048-01 (Acum). MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>11</sup> Índice 14 Samai.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1º de febrero del 2024. Rad. 25000-23-41-000-2023-00130-01 (Acum). MP (E) Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 25000-23-41-000-2023-00130-01. MP (E). Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 1º de febrero de 2024.

<sup>14</sup> **Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** «Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7.a. 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 (...).».



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

esta corporación es competente para conocer en segunda instancia, dado que se trata de una apelación interpuesta contra la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «B», y es la Sección Quinta, en este caso, quien debe conocer del asunto, porque se demandó el nombramiento del demandado como consejero de relaciones exteriores de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España (art. 13 del Reglamento).

60. Además, se precisa 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.

## 2. Cuestión previa

61. El apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en sus alegatos, sostuvo que la demandante no formuló un reparo concreto contra la sentencia de primera instancia.

62. Sin embargo, la Sala considera que dicha afirmación carece de sustento, toda vez que, en el recurso de apelación, la parte actora aseveró que en la providencia impugnada no se tuvo en cuenta la prueba de la existencia de servidores que habían ejercido sus funciones en el exterior, por más de doce (12) meses, como lo exige el artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000 y, en consecuencia, estaban disponibles para ocupar el cargo del demandado.

63. Además, expuso que la señora Ángela María De La Torre Benítez se encontraba en un nivel inferior al de dicho empleo en el escalafón.

64. Asimismo, las pretensiones de la demanda se orientan a la anulación del nombramiento en cuestión por violación de los derechos de la carrera diplomática y consular, en tanto los funcionarios adscritos a ella tenían mejor derecho a ocupar la vacante que fue provista en provisionalidad.

65. A tal efecto, en el plenario se cuenta con una lista de funcionarios, con su fecha de posesión en sus cargos, así como los actos de nombramiento y posesión de la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez.

66. En ese sentido, resulta procedente analizar los reproches del recurso de apelación, con miras a comprobar si la mencionada funcionaria y otros escalafonados tenían derecho a ser nombrados en el cargo que ocupa el demandado, por ser parte de la carrera diplomática y consular.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

### 3. Problema jurídico

67. A partir de los fundamentos de la apelación expuestos, se deberá determinar si se revoca, modifica o confirma la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección «B», en cuanto negó las pretensiones de la demanda, contra el Decreto 2346 del 28 de noviembre del 2022, que nombró al señor Fernando Pico Chacón en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

68. Para solucionar la anterior cuestión, la Sala verificará si para la fecha de expedición del acto acusado, la señora Ángela María De La Torre Benítez, o cualquier otro funcionario de carrera diplomática y consular, se encontraba en disponibilidad para ser nombrado en el cargo que ocupa el señor Fernando Pico Chacón, y, por tanto, no era procedente la designación del demandado en la señalada dignidad.

69. Con el propósito de dar solución al cuestionamiento antes planteado, la Sala abordará la segunda instancia desde los siguientes tópicos: (i) el principio de especialidad en la Carrera Diplomática y Consular; (ii) la situación administrativa de alternación al interior de esta; (iii) el nombramiento en provisionalidad; y (iv) el caso concreto.

### 4. Del principio de especialidad en la Carrera Diplomática y Consular<sup>15</sup>

70. Esta Sala<sup>16</sup> ha indicado que, de acuerdo con la Constitución Política, el régimen general de ingreso, permanencia y ascenso a los empleos públicos se rige por las normas que regulan la carrera administrativa, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley<sup>17</sup>.

71. Para el caso de la carrera diplomática y consular, el presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el numeral

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 25000231500020190029001. Providencia del 20 de agosto de 2020.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 16 de agosto de 2018. Expediente 25000-23-41-000-2016-00108-01. M.P. Rocío Araújo Oñate. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 31 de marzo de 2016. Expediente 25000-23-41-000-2015-00443-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. Expediente 25000-23-41-000-2015-00542-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 16 de octubre de 2014. Expediente 25000-23-41-000-2014-00013-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>17</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. (...)"



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

sexto del artículo 1<sup>18</sup> de la Ley 573 de 2000, expidió el Decreto Ley 274 de 2000, disponiendo que la carrera diplomática y consular es la forma especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a la misma, teniendo en cuenta el mérito<sup>19</sup>, atendiendo a criterios de tiempo de servicio, aprobación de exámenes de idoneidad, calificaciones satisfactorias, cursos de capacitación, etc.

72. En el artículo 5<sup>o</sup> de este Decreto-Ley se dispuso que los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores se clasificarían en libre nombramiento y remoción, carrera diplomática y consular y carrera administrativa, asignándole la categoría del escalafón de carrera diplomática y consular al cargo de consejero, según lo previó el artículo 10 *ibidem*.

73. Para el presente caso, considera pertinente la Sala, analizar las figuras de la alternación y la designación en provisionalidad, por guardar relación con el objeto del asunto.

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

74. La alternación ha sido regulada en los artículos 35 a 40 del Decreto Ley 274 de 2000 y definida por esta Sección como «la 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»<sup>20</sup>.

75. En concordancia con las previsiones normativas precedentes, los servidores públicos que desempeñan roles enmarcados dentro de la esfera diplomática y consular están obligados a observar los períodos de rotación, tanto en la estructura interna como en la externa, en estricta observancia de los principios rectores de eficacia y especialización.

76. De manera análoga, se dispone, en el apartado del artículo 37 de la presente normativa, que aquellos individuos desempeñando funciones en el extranjero no pueden ser designados en otro cargo internacional antes de transcurrir 12 meses en su respectiva sede, a menos que existan circunstancias excepcionales.

<sup>18</sup> **Artículo 10. Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

6. Dictar las normas que regulen el servicio exterior de la República, su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular, así como establecer todas las características y disposiciones que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal.

<sup>19</sup> Artículo 13 del Decreto Ley 274 de 2000.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente No. 2013-0227-01. Sentencia de 30 de enero de 2014. MP: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

77. Por ende, los funcionarios adscritos a la carrera diplomática y consular están deben cumplir con la responsabilidad de prestar sus servicios en la estructura interna por un período específico, obligación que, simultáneamente, constituye un requisito imperativo para ser posteriormente designado en el ámbito internacional, en virtud del mecanismo de alternancia, establecido en favor del servicio exterior.

78. La resistencia para acatar la designación en la estructura interna conlleva, no solo a la exclusión de la carrera diplomática y consular, sino también a la desvinculación del servicio, con efectos que se extienden a las situaciones contempladas en el artículo 38.

79. Además de las normas mencionadas, se debe precisar que la jurisprudencia de la Sección ha fijado varias características de la alternación<sup>21</sup>, tal como se expone a continuación:

«(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 cumplir con la siguiente frecuencia: El tiempo de servicio en planta externa será de 4 años, prorrogables hasta por 2 años más bajo condiciones, y en planta interna de 3 años prorrogables 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 desde la fecha en que el funcionario respectivo se posesione o asuma funciones en el exterior, o se posesione en el cargo de planta interna; el tiempo 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, como razones de salud física o mental y dependencia 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 alternación que cumple cada funcionario y coordine las gestiones necesarias para los

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 14 de diciembre de 2023. M.P.:Luis Alberto Álvarez Parra. Rad.No. 25000-23-41-000-2023-00045-01 (principal).



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

desplazamientos a que haya lugar, en la medida en que vayan cumpliendo la frecuencia de sus correspondientes lapsos en planta interna y externa, según el 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 parágrafo primero del artículo 39 del Decreto Ley 274 de 2000<sup>22</sup>».

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

80. En cuanto a los nombramientos provisionales, el artículo 60<sup>23</sup> de la normativa en estudio dispuso que esta forma de vinculación se aplicaría en virtud del principio de especialidad y se configura cuando se requiere designar en cargos de carrera diplomática y consular, a personas que no pertenezcan a ella, siempre y cuando «por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos».

81. Dicha norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2001, 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.

82. Según lo expuesto en aquel fallo, reiterado por la sentencia C-808 del mismo año, que declaró la existencia de cosa juzgada al respecto, con base en la motivación original, 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

<sup>22</sup> **PARAGRAFO PRIMERO.** Para los efectos relacionados con lo previsto en este artículo, el Decreto o los Decretos respectivos deberán ser expedidos y comunicados durante el mes de mayo para los desplazamientos que se produzcan en el mes de Julio y, durante el mes de Noviembre cuando el desplazamiento se realizare en el mes de Enero. En todo caso, a partir de la comunicación del decreto respectivo, el funcionario tendrá derecho a dos meses de plazo para iniciar sus labores en el nuevo destino, además de los 5 días de permiso remunerado necesarios para el desplazamiento. El término de dos meses a que hace referencia este parágrafo podrá ser prorrogado mediante resolución suscrita por el Secretario General, a solicitud del interesado y previo acuerdo con el funcionario a reemplazar en Planta Externa, cuando a ello hubiere lugar.

<sup>23</sup> Sobre la constitucionalidad del contenido de este precepto normativo, ya la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C – 292 de 2001.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

Política pues nada más natural que el legislador extraordinario, en ejercicio de facultades legítimamente concedidas, especifique los 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.

83. 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>24</sup>.

84. Ahora bien, en decisión de 6 de febrero de 2020<sup>25</sup>, esta Sección, frente a la carga probatoria en relación con la existencia de disponibilidad de funcionarios de la carrera consular diplomática para ser designados en cargos de mayor jerarquía, señaló:

<sup>24</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.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Radicación: 25000-23-41-000-2019-00289-01. MP. Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

Esta Corporación inicialmente había sostenido la tesis que, para controvertir la legalidad de los nombramientos en provisionalidad en cargos pertenecientes a la carrera diplomática y consular, la parte actora debía cumplir con la carga procesal de demostrar que para la fecha de la designación existían funcionarios del mismo rango inscritos en el escalafón de carrera y que estos empleados no se encontraban en cumplimiento del período de alternación<sup>26</sup>.

No obstante, a partir de las sentencias de tutela proferidas por la Sección Quinta de esta Corporación del 12 de marzo de 2015<sup>27</sup> y 23 de abril de 2015<sup>28</sup>, **se consideró que si en el plenario existía medio probatorio que permitiera concluir que alguno de los funcionarios inscritos en carrera diplomática y consular acreditaba al momento de la designación más de doce (12) meses en el período de alternación, éste se constituía como funcionario disponible para el nombramiento**, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000. (Negritas fuera de texto).

85. Esta es la interpretación judicial vigente sobre la materia, en sede de nulidad electoral, en observancia del artículo 125 superior, la cual favorece que los cargos vacantes en este 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.

86. Lo anterior, 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 sobre las personas que no pertenecen a ella, elemento que corresponde demostrar al demandante, en este tipo de procesos.

87. Adicionalmente, para proceder a efectuar un nombramiento provisional, el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000 establece unas condiciones básicas entre las cuales se encuentran: i) ser nacional colombiano, ii) poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o iii) acreditar experiencia según exija el reglamento, hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas y, iv) que el servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá de cuatro años, entre otras<sup>29</sup>.

## 7. Caso concreto

<sup>26</sup> «Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia 30 de enero de 2014 MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 250002341000201300227 01; sentencia del 16 de octubre de 2014. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 25-000-23-41-000-2014-00013-01, entre otras».

<sup>27</sup> «Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de 12 de marzo de 2015. MP. Alberto Yepes Barreiro Rad. 2014-02418-01».

<sup>28</sup> «Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de 23 de abril de 2015. MP. Alberto Yepes Barreiro Rad. 2014-02734-01».

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de octubre de 2018. Radicación: 25000-23-41-000-2017-00671-02. M.P. Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

88. La Sala anticipa que revocará la decisión de primer grado que negó las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, declarará la nulidad del acto acusado.

89. La parte actora considera que existían funcionarios disponibles de la carrera diplomática y consular para ocupar el cargo en el que el demandado fue designado en provisionalidad. Asimismo, en el proceso se ha hecho hincapié en la situación de la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez, quien, a juicio de la coadyuvante y la actora, podía ocupar la posición para la que fue nombrado el señor Fernando Pico Chacón.

90. Bajo ese entendido, la Sala analizará si para el 28 de noviembre del 2022, la señora Ángela María De La Torre Benítez se encontraba disponible para ocupar el cargo en el que fue nombrado el demandado, y por otro, si para la misma fecha existía algún otro funcionario que podía ser nombrado en la referida dignidad, bajo la hipótesis que contempla el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 del 2000.

#### **7.1. Sobre la situación de Ángela María De La Torre Benítez<sup>30</sup>**

91. Se tiene que, conforme a los documentos aportados por la coadyuvante, en primera instancia, el 9 de agosto del 2021, la señora Ángela María De La Torre Benítez se posesionó en el cargo de primer secretario 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»:

<sup>30</sup> Respecto de análisis de la situación particular de la funcionaria Ángela María De La Torre ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 14 de diciembre de 2023. Expediente 25000-23-41-000-2023-00045-01 (principal). M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 14 de diciembre de 2023. Expediente 25000-23-41-000-2023-00048-01 (principal). M.P. Luis Alberto Álvarez Parra y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 1º de febrero del 2024. Expediente 25000-23-41-000-2023-00130-01. M.P (E). Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
 Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
 Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01



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

 

92. También se observa que la mencionada funcionaria fue ascendida al cargo de consejero de relaciones exteriores, Código 1012 grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, esto ocurrió por medio del Decreto 2055 del 18 de octubre del 2022:

DECRETO NÚMERO 2055 DE \_\_\_\_\_ Hoja número 2

Continuación del Decreto "Por el cual se efectúa un ascenso en la planta externa y se retira del servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores a una funcionaria"

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Retiro del servicio.** Retirar del servicio a **CLAUDIA MARÍA BUSTAMANTE CEBALLOS**, identificada con cédula de ciudadanía número 43.729.654, quien ocupa el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Orlando, Estados Unidos de América, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente decreto.

**PARÁGRAFO 1. Dejación del cargo.** **CLAUDIA MARÍA BUSTAMANTE CEBALLOS** contará con el término de dos (2) meses, una vez comunicado el presente decreto, para hacer dejación del cargo y regresar al país.

**PARÁGRAFO 2. Erogaciones.** Las erogaciones que ocasione el cumplimiento del presente decreto se pagarán con cargo a los presupuestos del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio.

**ARTÍCULO 2. Ascenso en el cargo.** Ascender dentro de la planta externa a **ÁNGELA MARÍA DE LA TORRE BENÍTEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número 52.257.636, al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**ARTÍCULO 3. Comunicación.** Corresponderá a la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores la comunicación del presente decreto en los términos que establezca la norma.

**ARTÍCULO 4. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los **18 OCT 2022**



93. Está probado que la señora De La Torres Benítez tomó posesión de ese cargo el 24 de enero del 2023:





Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01



Ministerio de Relaciones Exteriores  
República de Colombia

Acta de Posesión No. \_\_\_\_\_

En Berlín hoy veinticuatro (24) de **enero** de **2023**, se hizo presente en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, la señora **ANGELA MARÍA DE LA TORRE BENITEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número **52.257.636**, con el propósito de tomar posesión 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 Federal de Alemania**, para el cual fue ascendida mediante **Decreto No. 2055 del 18 de octubre de 2022**.

La Embajadora 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:

La Embajadora

La Posesionada

  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

94. De acuerdo con el referido acto, la Sala observa que, si bien la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez fue ascendida al cargo de consejera de relaciones exteriores el 18 de octubre de 2022, la misma fue designada en la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, y no fue sino hasta la posesión, que se determinó que ejercería dicho empleo en la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.

95. En ese sentido, su designación al consultado general de Bilbao, España no afectaría, la necesidad del servicio, pues no estaba definido el lugar en el que, la señora Angela María De La Torre Benítez, ejercería sus funciones como consejera de relaciones exteriores.

96. Aunado a ello, en este punto, se recuerda, según el marco teórico de esta providencia, que los lapsos de alternación «se contabilizará[n] desde la fecha en que el funcionario respectivo se posesione o asuma funciones en el exterior, o se posesione en el cargo de planta interna; el tiempo de servicio que exceda aquella, mientras se hace efectivo el desplazamiento a que haya lugar, no será considerado como tiempo de prórroga».

97. Lo dicho, con el propósito de indicar que, el cargo de consejera, solamente lo asumió cuando se posesionó, esto es, el 24 de enero de 2023. Ello quiere decir que en el lapso que transcurrió entre su promoción y la fecha en que efectivamente asumió el cargo, la mencionada se encontraba disponible y podía ser designada en alguna plaza que se encontrara vacante en la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores.





Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

98. En esa medida, es pertinente concluir que, para el 28 de noviembre del 2022, la funcionaria Ángela María De La Torre Benítez, estaba disponible para ocupar el cargo de Consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

## 7.2. Sobre la disponibilidad de otros funcionarios de carrera diplomática y consular que cumplían el lapso de 12 meses de que trata el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000

99. La parte actora, además, considera que existían personas del escalafón que estaban disponibles para ocupar el cargo del demandado, pues, aunque hacen parte de la planta global del ministerio en el exterior, llevaban más de doce (12) meses en su cargo, es decir, habían cumplido con ese plazo mínimo de alternancia, para ser designados excepcionalmente en otro lugar, según el parágrafo del artículo 37 del Decreto Ley 274 del 2000.

100. Al revisar el archivo *Excel*, aportado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que aparecen los funcionarios, que a 28 de noviembre de 2022 estaban escalafonados como consejeros de relaciones exteriores, se puede apreciar que varios de ellos, que se encontraban en la planta global en el exterior, ya habían cumplido doce (12) meses en sus cargos. De hecho, el tribunal aceptó esa situación.

101. La Sala pone especial atención en la situación del funcionario Luis Ricardo Fernández Restrepo, sobre el cual, esta Sección ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros fallos, con supuestos similares a este asunto<sup>31</sup>. En el excel se puede ver que su fecha de posesión fue el 8 de febrero de 2021, en el consulado de México:

Nombre completo	Cargo	Escalafón	Fecha posesión en cargo	Tipo de oficina	Oficina	Alternación	Situación
LUIS RICARDO FERNANDEZ RESTREPO	CONSEJERO DE RELACIONES EXTERIORES	CONSEJERO	8/02/2021	CONSULADO	C. MEXICO	1 SEM 2025	

102. Este dato coincide con el análisis que ha hecho la Sala en otros asuntos y demuestra que, por lo menos, existía otra persona disponible para ocupar el cargo en el que fue designado el demandado en provisionalidad, pues el señor Luis Ricardo Fernández Restrepo contaba con más de doce (12) meses, ejerciendo sus funciones, en cumplimiento del periodo de alternación en el exterior y, de esta manera, estaba disponible para ser nombrado en el cargo materia de esta controversia.

<sup>31</sup> *Ibidem*.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

103. Por tanto, no es de recibo que el tribunal haya concluido que no se podía nombrar a otro funcionario que cumpliera con la anterior condición, bajo el entendido de que esto significaría un traslado intempestivo, e implicaría «acudir igualmente a la provisionalidad pues seguiría quedando una vacancia que no podría cubrir con funcionarios que estuvieran en el cargo de Consejero», pues como se ha mencionado a lo largo de esta providencia, las vacantes de los cargos de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del escalafón de carrera diplomática y consular, deben proveerse por personas de dicho régimen, cumpliendo los requisitos de ley.

## 8. Conclusión

104. Como es evidente que existían funcionarios disponibles, que hacen parte de la carrera diplomática y consular, para ocupar la vacante del cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España, no era viable acudir al nombramiento provisional para designar en esa posición al demandado.

105. Por tanto, es lo procedente revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarar la nulidad del Decreto 2346 del 28 de noviembre del 2022, que nombró, en provisionalidad, al señor Fernando Pico Chacón en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 23 de noviembre del 2023, dictada por la Sección Primera, Subsección «B» del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

En su lugar, **DECLARAR LA NULIDAD** del Decreto 2346 del 28 de noviembre del 2022, que nombró, en provisionalidad, al señor Fernando Pico Chacón en el cargo de consejero de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Bilbao, España.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión, **devolver** el expediente al tribunal de origen.



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Fernando Pico Chacón, consejero de relaciones exteriores de la Planta Global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Bilbao, España  
Radicado: 25000-23-41-000-2023-00150-01

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>