

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 25000-23-41-000-2023-00046-00
Demandante: MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ
Demandados: CARLOS IVÁN CASTRO SABBAGH –
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Asunto: Admisión y resuelve solicitud de medida cautelar

Visto el informe secretarial que antecede (archivo 04), por reunir los requisitos formales y por ser esta Sección del Tribunal competente para conocer del proceso, se **admitirá** en **primera instancia** el medio de control de nulidad electoral promovido por la señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez en contra del acto de nombramiento del señor Carlos Iván Castro Sabbagh, contenido en el Decreto 2279 del 22 de noviembre de 2022, en el cargo de Ministro Consejero, código 1014, grado 13, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al Consulado General de Colombia en Frankfurt, Alemania, de conformidad con lo establecido en el literal c) del numeral 7º del artículo 152 de la Ley 1437 del 2011 y el artículo 2º del Decreto 3356 de 2009.

Así las cosas, advierte la Sala que el extremo actor solicitó como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional del acto acusado, esto es, el Decreto 2279 de 22 de noviembre de 2022, "*Por el cual se hace una designación en provisionalidad en un cargo de Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores*", en ejercicio de la acción electoral establecida en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

En consecuencia, procede la Sala¹ a resolver la solicitud de medida cautelar de urgencia haciendo el siguiente análisis:

1) La solicitud de medida cautelar consagrada en el Capítulo XI – Título V de la Segunda Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) aplicable por remisión expresa del artículo 296 de esta misma normatividad, prevé la procedencia en cualquier estado del proceso de las medidas cautelares, en demandas que son competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en tanto sean necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Lo anterior, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento².

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 a 231 C.P.A.C.A., cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo y se solicita la suspensión provisional de sus efectos, ésta procederá *por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*³

Si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, la existencia de perjuicios que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor, situación que no se presenta en el caso objeto de estudio, debido a que su naturaleza es el medio de control de nulidad electoral.

2) Así las cosas, se tiene que el demandante solicitó el decreto de medida cautelar consistente en la suspensión del acto demandado (Decreto No. 2279 del 22 de noviembre de 2022); señalando lo siguiente:

¹ Inciso segundo numeral 6º del artículo 277 C.P.A.C.A.

² Artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

³ Artículo 231 *ibídem*.

En la demanda se indicó que de conformidad con lo señalado por el artículo 125 de la Constitución, los artículos 10 numeral 4º, 13, 40, 46 y 60 del Decreto Ley 274 de 2000 y el artículo 17 de la Ley 909 de 2004, el nombramiento demandado no cumple con las normas del régimen de la carrera diplomática y consular del Ministerio de Relaciones exteriores, toda vez que, no se le dio prelación a los funcionarios inscritos en el escalafón correspondiente a Ministro Consejero de la plaza adscrita en dicho escalafón al consulado general de Colombia en Frankfurt, pues se nombró en provisionalidad a un ciudadano que no está inscrito en la mencionada carrera administrativa especial.

Concretamente sobre la solicitud de medida cautelar de urgencia, expresó:

"(...)

Es necesario que se declare la medida cautelar, toda vez que, cuando se dicte la sentencia ya es demasiado tarde para la protección de los derechos constitucionales que se alegan para los funcionarios de Carrera.

Lo declaratoria de la medida cautelar puede ser determinante para la vacancia del cargo que ha sido ocupado por una persona ajena a la Carrera y la declaratoria implica la oportunidad para un funcionario de Carrera que mediante distintas figuras pueden ocupar cargos en el exterior en razón al mérito y porque los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular tienen mejor derecho a ocupar el cargo del Decreto demandado.

(...)” (fl. 7 archivo 01)

En efecto, en el acápite de concepto de la violación incluido en la demanda, el extremo activo precisa que la violación del acto de elección que se acusa, infringe las normas que regulan la carrera diplomática y consular (Decreto Ley 274 de 2000), por cuanto, asegura que la cartera ministerial demandada no adelantó las acciones necesarias a fin de determinar si existía personal inscrito en la mencionada carrera administrativa para ser nombrado en el cargo de Ministro Consejero adscrito al consulado general de Colombia en Frankfurt, Alemania.

Al respecto, indica la demandante que los funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular deben cumplir con unos lapsos de alternación, los cuales son de 3 años en planta interna y 4 años en planta externa, debiendo alternar entre las mencionadas plantas cumplidos los 3 o 4 años de prestación del servicio en la respectiva planta; sin embargo, dichos lapsos de alternación cuentan con unas excepciones taxativas que se encuentran consignadas en el artículo 40 del Decreto Ley 274 de 2000, previendo la posibilidad de designar funcionarios de carrera en otros cargos de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores sin haber cumplido con el lapso de alternación correspondiente.

En la forma en que ha sido propuesta la medida antes mencionada, la Sala denegará la medida cautelar de urgencia solicitada por la parte actora, por las siguientes razones:

Como ha sido planteada la demanda y la solicitud de medida cautelar, corresponde a la Sala en esta instancia procesal determinar si el acto acusado infringe las normas de la carrera diplomática y consular del Ministerio de Relaciones Exteriores y el principio del mérito para el acceso a empleos públicos de carrera administrativa. Para dicho fin, resulta necesario realizar una confrontación del acto demandado con las normas que se invocaron como infringidas, junto con la valoración de las pruebas allegadas con la solicitud de medida cautelar.

En efecto, el Consejo de Estado⁴ ha precisado que, para el decreto de medidas cautelares de suspensión provisional del acto acusado, el operador judicial debe analizar la transgresión desde la confrontación de las normas invocadas y el acto demandado o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, a saber:

"(...)

⁴ Auto de 31 de marzo de 2016, C.P. Lucy Janette Bermúdez Bermúdez, Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00037-00.

Hoy en día el artículo 229 del CPACA consagra la medida en comento exigiendo una "petición de parte debidamente sustentada", y el 231 impone como requisito la "(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que el/los cargo(s) estén comprendidos en la demanda y que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones "surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud" (art. 231 CPACA).

De esta manera, el cambio sustancial respecto al régimen del anterior Código Contencioso Administrativo radica en que, a la luz del artículo 231 del nuevo CPACA, el operador judicial debe analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento⁵.

(...)" (resaltado fuera de texto).

En ese contexto, procede la Sala a verificar si del contenido del acto demandado (Decreto 2279 de 22 de noviembre de 2022), se avizora una infracción a las normas antes reseñadas las cuales fueron invocadas por el demandante como concepto de la violación en el escrito de demanda.

Precisado lo anterior, advierte la Sala que de la confrontación entre las normas invocadas como infringidas y el acto administrativo de acusado, no se observa con mediana claridad que se haya transgredido las normas que gobiernan la carrera diplomática y consular, pues, el acto de nombramiento acusado expone que no era posible designar en el empleo que ocupa el señor Carlos Iván Castro Sabbagh (demandado) como Ministro Consejero a persona que se encontrara inscrita en la carrera administrativa en comento; en efecto, verificando las consideraciones del Decreto 2279 de 2022 que se demanda, se observa lo siguiente:

⁵ Artículo 229 inciso segundo del CPACA.

"(...)

CONSIDERANDO

Que el artículo 60 del Decreto-Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", establece que en virtud del principio de especialidad, podrán 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.

*Que de acuerdo con la certificación I-GCDA-22-013415 del 09 de noviembre de 2022, expedida por la Coordinadora de Carreras Diplomática y Administrativa, revisado el registro de los lapsos de alternación para el primer semestre del año en curso, para la categoría de **Ministro Consejero de Relaciones Exteriores**, se constató que a los funcionarios en dicha categoría les fue comunicado el acto administrativo de alternación para el primer semestre del año, de acuerdo con lo establecido en los artículos 36, 37 y 39 del Decreto-Ley 274 de 2000.*

Que en mérito de lo expuesto,

(...)” (archivo 04 – negrillas y mayúsculas del original).

De este modo, al revisar la Sala la única prueba aportada con la demanda considera que hasta el momento no se encuentra probada una violación incontrovertible y evidente de las normas referidas como violadas respecto del acto demandado, por cuanto, el único medio probatorio allegado con el escrito de la demanda corresponde al acto acusado cuyas consideraciones arriba fueron transcritas.

Lo anterior, en atención que los documentos allegados con la demanda de la referencia corresponden a (i) El acto acusado (Decreto 2279 de 22 de noviembre de 2022 – archivo 04), (ii) constancia de publicación del acto demandado (archivo 06) y (iii) Derecho de petición de fecha 11 de enero de 2022 dirigido a dirección de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores (archivo 02), el cual adolece de constancia de radicación o recibido por parte del Ministerio accionado por lo que no se

tiene certeza de si efectivamente, el derecho de petición fue radicado en debida forma.

Adicionalmente, las pruebas allegadas por el demandante no conducen al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada, debiéndose realizar una valoración probatoria íntegra, tanto de lo presentado por el demandante, como el acervo probatorio que se obtenga durante el proceso, toda vez que, se considera que hay hechos que se deben probar, así como normas de las cuales se debe analizar su aplicación y procedencia.

De igual forma, no se encuentra con claridad que exista una relación violatoria que implique que se cause un perjuicio irremediable o se genere una situación más gravosa para el interés público de no decretarse la medida solicitada, considerando que en este caso resulta indispensable estudiar los argumentos que sobre el punto pueda esgrimir la parte demandada, junto con las pruebas que pueda aportar para llegar a una conclusión sólida y atendiendo en todo caso a los fundamentos jurídicos que se presenten.

En consecuencia, la solicitud de suspensión provisional presentada por la demandante como medida cautelar será negada, precisando que en virtud del inciso segundo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Por las anteriores razones la demanda se admitirá en **primera instancia** y **no se accederá a la medida de suspensión provisional** del acto administrativo cuya nulidad se pretende.

Por lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

RESUELVE:

1°) Deniégase la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 2279 de 22 de noviembre de 2022, por medio del cual, el ministro de relaciones exteriores realizó el nombramiento provisional de **Carlos Iván Castro Sabbagh**, en el cargo de Ministro Consejero, Código 1014, grado 13 de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, adscrito al consulado general de Colombia en Frankfurt, Alemania, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2°) Admítase en primera instancia la demanda de la referencia y en consecuencia, **notifíquese** personalmente este auto al señor Carlos Iván Castro Sabbagh, cuyo nombramiento en provisionalidad en el cargo de Ministro Consejero, Código 1014, grado 13, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores adscrito al consulado general de Colombia en Frankfurt, Alemania, se impugna en este proceso, conforme a la regla prevista en el literal *a)* del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 con entrega de copia de la demanda y sus anexos e **infómersele** que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio de la demanda o al del día siguiente de la publicación del respectivo aviso, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

Si no fuere posible la notificación personal dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición de este auto, **notifíquese** de conformidad con lo previsto en los literales *b)* y *c)* del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, con aplicación de lo consagrado en los literales *f)* y *g)* de esa misma disposición, según los cuales las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado, y el traslado o los términos que conceda el auto notificado sólo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación personal o por aviso, según el caso; de igual manera, si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del

Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.

3°) Notifíquese personalmente este auto al ministro de relaciones exteriores, a su delegado o quien haga sus veces, en la forma dispuesta en el numeral 2° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad.

4°) Notifíquese personalmente al Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012

5°) Notifíquese por estado a la parte actora.

6°) Previa coordinación con las autoridades respectivas, por Secretaría **infórmese** a la comunidad la existencia del proceso en la forma prevista en el numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

7°) Notifíquese personalmente al Director General o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Expediente No. 25000-23-41-000-2023-00046-00
Actor: Mildred Tatiana Ramos Sánchez
Nulidad Electoral

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.