



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta
Demandado: Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores

Temas: Declaratoria de insubsistencia – nombramiento provisional

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia proferida el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda¹

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, la señora María Teresa Salamanca Acosta, actuando en nombre propio, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad de la Resolución 5958 del 22 de septiembre de 2015, proferida por el

¹ Folios 407 a 447.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Ministerio de Relaciones Exteriores, que declaró insubsistente el nombramiento de la actora en el cargo de asesor, código 1020, grado 13 de la planta global de dicha entidad.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó condenar al Ministerio de Relaciones Exteriores a lo siguiente: i) disponer el reintegro al empleo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría y sin solución de continuidad; ii) pagar los emolumentos dejados de percibir como consecuencia de su desvinculación y hasta cuando ingrese nuevamente al servicio; iii) reconocer los perjuicios morales ocasionados con el acto de retiro; iv) indexar el valor de las condenas; y v) pagar los intereses moratorios que se lleguen a causar.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, la demandante señaló los siguientes:²

i) La señora María Teresa Salamanca Acosta celebró contratos de prestación de servicios con el Ministerio de relaciones exteriores entre el 31 de julio de 2009 hasta el 9 de junio de 2015 y obtuvo excelentes calificaciones por parte del supervisor.

ii) Mediante la Resolución 2970 del 20 de mayo de 2015, la demandante fue nombrada en provisionalidad en el cargo de asesor, código 1020, grado 13 de la planta global de la mencionada cartera. La posesión se surtió el 9 de junio de 2015. Además, se le asignó la coordinación del grupo de administración de personal en la Dirección de Talento Humano.

iii) La actora contaba con los requisitos para desempeñar dicho empleo, pues es abogada con especialización y cuenta con más de 23 años de experiencia en diferentes áreas del derecho.

² Algunos hechos corresponden al concepto de violación por lo que se resumirán en dicho acápite.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

iv) La interesada se desempeñó con eficiencia, idoneidad, lealtad, compromiso, liderazgo y demás competencias requeridas para el correcto ejercicio de la función pública que le fue encomendada, la cual le demandó trabajar horas extras, domingos y festivos.

v) Durante su vinculación, la accionante no recibió llamados de atención ni fue sancionada disciplinariamente.

vi) El 28 de agosto de 2015 ingresó un nuevo director de Talento Humano, quien hizo múltiples cambios en la dependencia y le quitó algunas funciones a la señora Salamanca Acosta.

vii) El 23 de septiembre de 2015, una empleada del ministerio le entregó a la actora copia de la Resolución 5958 del 22 de septiembre de 2015, que declaró la insubsistencia de su nombramiento; sin embargo, la entidad demandada afirmó que la demandante había acudido a notificarse de dicho acto, cuando ello no ocurrió de esa manera, tampoco se le entregó copia de la constancia de notificación y el retiro se produjo con violación a sus derechos al buen nombre y dignidad humana, pues no se le permitió guardar copia de sus archivos y debió abandonar de manera intempestiva su oficina.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 1, 29, 123 y 209 de la Constitución Política; 3 y 41 de la Ley 909 de 2004; y el Decreto 1227 de 2005.

Al desarrollar el concepto de violación, la actora expuso lo siguiente:

i) El acto demandado vulneró los principios de legalidad y publicidad, así como el derecho al debido proceso junto con las garantías de contradicción y defensa, por cuanto omitió indicar los motivos concretos y particulares que fundaban la



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

desvinculación de la accionante, pese a que la Corte Constitucional ha sido enfática en indicar que las desvinculaciones de los servidores provisionales deben obedecer a razones suficientes y deben quedar consignadas expresamente en el acto de insubsistencia.³ Este criterio también ha sido acogido por el Consejo de Estado respecto del personal adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.⁴

ii) La Resolución demandada se limitó a invocar de manera genérica los artículos 53 y 60 del Decreto 274 de 2000. El primero alude a los servidores de carrera que desempeñan en comisión cargos inferiores a la categoría del escalafón. El segundo atañe a la posibilidad de remover en cualquier tiempo a los empleados provisionales. También se citaron los artículos 8, 14 y 71 relacionados con las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y el régimen de carrera de sus colaboradores.

iii) La entidad accionada se limitó a transcribir normas sin analizar la situación de la accionante ni esgrimir razones válidas para el retiro como lo sería el vencimiento del término de 4 años (cuando el funcionario trabaja en el exterior), la imposición de una sanción disciplinaria, la calificación insatisfactoria, la provisión del empleo a través del sistema del mérito u otra razón del servicio relacionada directamente con su desempeño laboral.

iv) Para el momento en que la actora fue separada del empleo no se habían expedido listas de elegibles, es decir, que no existían personas con derechos de carrera pendientes de ser nombradas.

1.2. Contestación de la demanda

La Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso a las pretensiones de la demanda y esgrimió las siguientes razones de defensa:⁵

³ La demandante invocó las sentencias C-279 de 2007, SU-917 de 2010 y T-147 de 2013.

⁴ La actora citó la sentencia del 22 de abril de 2015, radicado 08001-23-31-000-2012-00386-01 (4732-2013).

⁵ Folios 458 a 470.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

i) El tiempo que la demandante estuvo vinculada por contratos de prestación de servicios no tiene relevancia para el estudio de la presente controversia.

ii) La motivación del retiro de la señora Salamanca Acosta estuvo implícita cuando se designó en su reemplazo a un servidor con derechos de carrera, a saber, la señora Gloria Elsa León Perdomo, por ende, no se trató de cuestionar el desempeño de la demandante, sino de salvaguardar el sistema del mérito que debe primar para proveer los cargos públicos.

iii) La señora León Perdomo tenía la categoría de ministro consejero que es equivalente al cargo de asesor, código 1020, grado 13, esto es, el que desempeñaba la accionante, por lo que era viable designarla en ese empleo a través de la figura del traslado, conforme lo certificó la Oficina Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

iv) La notificación del acto de remoción se efectuó en la sede de la entidad y cumplió con su finalidad, por lo que no es válido endilgar irregularidades en ese sentido.

v) El cambio de director de Talento Humano no modificó la relación especial de sujeción de la actora con el Estado y que implicaba cumplir cabalmente con sus deberes. El retiro tampoco afectó su reputación o dignidad humana; por el contrario, la administración elaboró un acta de entrega del puesto de trabajo en aras de conservar los archivos y la información que pertenecía a la entidad.

vi) La demandante ocupaba un cargo en provisionalidad, por lo que el nominador gozaba de una facultad discrecional para su remoción, la cual fue ejercida conforme a derecho y fue motivada en los términos antes indicados.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A,



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

mediante sentencia del 3 de agosto de 2017, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:⁶

i) Conforme al Decreto 274 de 2000, la demandante ocupó en provisionalidad un cargo de carrera diplomática y consular.

ii) El Consejo de Estado⁷ ha precisado que el artículo 60 *ibidem* permite remover en cualquier tiempo a los servidores provisionales, pero no aclara si el acto puede ser o no motivado, por lo que deben aplicarse en forma supletoria la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005, es decir, que la desvinculación de dichos empleados no corresponde al ejercicio de una facultad discrecional, sino que debe obedecer a razones claras y verificables relacionadas con el desempeño del cargo.

iii) La resolución enjuiciada se limitó a transcribir normas generales del régimen de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero no se refirió a la situación particular de la accionante, por lo que no es posible identificar las causas de su desvinculación.

iv) La entidad accionada en la contestación de la demanda afirmó que la señora María Teresa Salamanca Acosta fue retirada con ocasión del traslado de la señora Gloria Elsa León Perdomo; sin embargo, este traslado se verificó 4 meses y 10 días después del retiro de la primera, situación que afectó el servicio, pues el cargo quedó vacante durante ese lapso. Además, para el momento de la remoción no existía lista de elegibles para proveer el empleo que desempeñaba la demandante.

v) Lo anterior permite concluir que el nombramiento de la actora se declaró insubsistente por una decisión discrecional de la administración, pese a que la actuación debió estar fundada en una motivación clara, detallada y relacionada

⁶ Folios 493 a 503.

⁷ El *a quo* citó la sentencia del 22 de abril de 2015, radicado 08001-23-31-000-2012-00386-01 (4732-2013).



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

con la situación particular de la accionante.

vi) En consecuencia, anula la Resolución 5958 del 22 de septiembre de 2015 y, a título de restablecimiento del derecho, se condena al Ministerio de Relaciones Exteriores a lo siguiente: 1) reintegrar en provisionalidad a la demandante en un cargo igual o equivalente al que venía ocupando al momento del retiro, siempre y cuando este no se encuentre ocupado por una persona con derechos de carrera o hubiera sido suprimido; 2) pagar a la señora Salamanca Acosta los salarios y demás emolumentos dejados de percibir; sin embargo, «la indemnización no podrá ser inferior a seis meses ni exceder de 24 meses de salario. Si el cargo se encuentra ocupado por un funcionario de carrera que haya concursado para el cargo de Asesor Código 1020 Grado 13 o si el empleo fue suprimido, el pago reconocido a la demandante se limitará hasta la fecha de posesión del titular o de la supresión del empleo»; y 3) efectuar las cotizaciones al sistema pensional.

vii) En este caso la indemnización no se limita hasta la fecha en que fue nombrada la señora Gloria Elsa León Perdomo, ya que en la planta de personal existían 5 cargos idénticos a los que ejercía la actora, por lo que no existe certeza de que la referida servidora fue quien la reemplazó.

viii) Teniendo en cuenta que en el *sub lite* «no se encuentra demostrado que la demandante se haya vinculado a otra entidad no hay lugar a ordenar descuentos sobre los salarios y prestaciones».

ix) No se ordena el pago de perjuicios morales, porque la interesada no demostró su causación. Tampoco se impone condena en costas.

1.4. El recurso de apelación

El apoderado de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores interpuso recurso



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

de apelación contra la referida sentencia con base en los siguientes argumentos:⁸

- i) El *a quo* interpretó en forma limitada el artículo 60 del Decreto 274 de 2000 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
- ii) La sentencia apelada interpretó en forma descontextualizada el acto de retiro y la resolución de traslado de la señora Gloria Elsa León Perdomo. En efecto, se desconoció que la motivación de la remoción estaba implícita en la designación de la referida servidora, por cuanto ostentaba derechos de carrera.
- iii) La Resolución 5958 del 22 de septiembre de 2015 evidencia que el nominador motivó de manera suficiente la remoción de la demandante al punto que designó en su reemplazo a la señora León Perdomo.
- iv) El tribunal consideró que se afectó el servicio público debido al lapso que transcurrió entre la desvinculación de la actora y el nombramiento de la mencionada funcionaria; sin embargo, el transcurso del tiempo no constituye prueba idónea para demostrar tal afirmación y ello tampoco fue materia de debate. Además, la entidad siguió operando con normalidad en favor del interés general.
- v) No es viable resolver el presente asunto con fundamento en la Ley 909 de 2004, por cuanto existe normativa especial de aplicación preferente, esto es, el Decreto Ley 274 de 2000, que reguló el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. Tampoco existe un vacío legal que deba ser complementado con disposiciones generales. Inclusive, la Corte Constitucional en la Sentencia C-129 de 1994 reafirmó el carácter especial de esta carrera.
- vi) En este caso no era necesario adelantar un concurso para proveer el cargo que ejercía la señora Salamanca Acosta, ya que existían otros servidores con derechos de carrera que podían ocuparlo, pues así está previsto en el sistema de ingreso y ascenso de la entidad.

⁸ Folios 505 a 514.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

vii) No era posible conceder valor probatorio a la información rendida por la Dirección de la Academia Diplomática y Consular sobre la ausencia de un concurso de ingreso, ya que este solo se hace para acceder al empleo de tercer secretario de relaciones exteriores, mientras que la actora ocupaba el cargo de asesor, código 1020, grado 13, que debía ser provisto con servidores que ya ostentaran derechos de carrera, como ocurrió en este caso.

viii) El Ministerio de Relaciones Exteriores goza de facultad discrecional para nombrar y remover a los servidores en provisionalidad, no requiere motivación y debe respetar el interés general, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad, conforme se verificó en el presente asunto, en tanto se acudió a la figura del traslado en comento. De este modo, se corrobora que el acto de retiro gozaba de una motivación implícita, puesto que la servidora nombrada en provisionalidad fue reemplazada por otra adscrita al sistema de carrera, por lo que tampoco se advierte arbitrariedad en la decisión demandada.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes demandante y demandada reiteraron los argumentos expuestos en las respectivas etapas del proceso.⁹

1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.¹⁰

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

⁹ Folios 534 a 538.

¹⁰ Según constancia secretarial visible en el folio 539.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

2.1. El problema jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si la declaratoria de insubsistencia del nombramiento en el cargo de asesor, código 1020, grado 13 que ocupaba la señora María Teresa Salamanca Acosta en el Ministerio de Relaciones Exteriores se expidió conforme a las normas superiores que regulan el retiro de los servidores públicos nombrados en provisionalidad en la referida entidad.

2.2. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 125 de la Constitución Política dispuso que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera con excepción de los de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Por su parte, el Decreto Ley 274 de 2000 reguló el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, la cual goza de un régimen especial.¹¹ El legislador extraordinario implementó el sistema de carrera con el fin de garantizar que las personas más idóneas ingresen a la función pública, así como otorgar estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público.

La referida norma determinó que los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores serían de tres clases, a saber: 1) de libre nombramiento y remoción; 2) de carrera diplomática y consular; y 3) de carrera administrativa.

En lo que atañe al *sub lite*, resulta relevante referirse a las normas que regularon los empleos de carrera administrativa y de carrera diplomática y consular, cuyo tenor es el siguiente:

¹¹ Ver Sentencias C-129 de 1994, C-292 de 2001 y C-808 de 2001, proferidas por la Corte Constitucional.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Artículo 8. Cargos de Carrera Diplomática y Consular. Son cargos de Carrera Diplomática y Consular los de categoría igual o superior a la de Tercer Secretario, y sus equivalentes en el servicio interno, con excepción de los cargos previstos en los Artículos 6 y 7 de este Decreto.

Artículo 9. Cargos de Carrera Administrativa. Son de Carrera Administrativa los cargos de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores con excepción de los mencionados en los Artículos 6, 7 y 8 de este Decreto. [...]

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.
- g) Tercer Secretario.

Artículo 12. Equivalencias entre las categorías en el escalafón de Carrera Diplomática y Cargos en Planta Interna. Para los efectos relacionados con la alternación a que se refieren los Artículos 35 a 40 de este estatuto, los cargos equivalentes en planta interna que sean de libre nombramiento y remoción, no perderán tal naturaleza cuando, por virtud de dicha alternación, estén ocupados por funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular.

En concordancia con lo anterior, se establecen las siguientes equivalencias entre las categorías en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, de una parte, y los cargos de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

CATEGORÍAS EN EL ESCALAFÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA CONSULAR	CARGOS EQUIVALENTES EN LA PLANTA INTERNA
Embajador	Viceministro
	Secretario General
	Directores
	Jefe de Oficina Asesora
	Asesor Grado 13 o superiores
	Subsecretarios
Ministro Plenipotenciario	Ministro Plenipotenciario
	Jefe de Oficina Asesora
	Asesor Grados 10,11 y 12
	Subsecretarios
Ministro Consejero y Cónsul	Ministro Consejero



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

General	Asesor Grados 7, 8 y 9
Consejero	Consejero
	Asesor Grado 6
Primer Secretario y Cónsul de Primera	Primer Secretario en Planta Interna
	Asesor Grados 4 y 5
Segundo Secretario y Cónsul de Segunda	Segundo Secretario en Planta Interna
	Asesor Grados 2 y 3
Tercer Secretario y Vicecónsul	Tercer Secretario en Planta Interna
	Asesor Grado 1

Parágrafo. Por virtud de los principios de eficiencia y especialidad y en desarrollo de la alternación prevista en los Artículos 35 a 40 de este Decreto, es deber de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular desempeñar los cargos en Planta Interna, para los cuales fueren designados.

Los funcionarios escalafonados en la Categoría de Embajador únicamente podrán ser designados en Planta Interna en el cargo equivalente a su categoría o en los equivalentes a la categoría del escalafón inmediatamente inferior.

Para los efectos de la remuneración del funcionario se mantendrá el nivel de asignación que le correspondiere en la categoría del escalafón, con excepción de la categoría de Embajador, en cuyo caso se tomará la asignación básica correspondiente al cargo de Secretario General.

En lo que respecta a los cargos de carrera administrativa, el artículo 9 del Decreto 274 de 2000 dispuso que estos «se sujetarán a lo previsto en la Ley 443 de 1998 y en las normas que la modifiquen, reglamenten o deroguen, en aquello que no sea contrario a las especiales características que, por virtud de su misión y de sus atribuciones, tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores para el desarrollo de la actividad que le es propia».

Por su parte, el capítulo II *ibidem* regula la carrera diplomática y consular como una carrera especial jerarquizada, cuya administración y vigilancia corresponde al mencionado ministerio. En este capítulo se desarrolla el ingreso, ascenso, permanencia, alternación y retiro de los funcionarios, teniendo en cuenta que el mérito es el faro orientador del sistema.

Igualmente, se regula la evaluación del desempeño; situaciones administrativas de los servidores; la provisión de los empleos en provisionalidad; y las condiciones laborales especiales.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Es relevante destacar que el artículo 60 del Decreto 274 de 2000 aludió a la figura de la provisionalidad como una medida de aplicación excepcional, en los siguientes términos:

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.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-292 de 2001, estudió la anterior disposición en lo relativo a la posibilidad de efectuar nombramientos en provisionalidad y consideró que se encontraba ajustada a la Carta con fundamento en las siguientes razones:

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

En el artículo 60 no se advierte contrariedad con norma alguna de la Carta Política pues la determinación de la naturaleza de los nombramientos en provisionalidad se liga a la imposibilidad de realizar nombramientos por aplicación de leyes vigentes. De ello se sigue que los cuestionamientos de constitucionalidad contra tal norma son infundados en tanto remiten al legislador la determinación de las circunstancias en las cuales se realizarán los nombramientos en provisionalidad. Por manera que los juicios de constitucionalidad procederán, en su momento, contra las normas que detallen los supuestos de hecho que permitan ese tipo de nominaciones.

De acuerdo con la anterior directriz jurisprudencial, el Ministerio de Relaciones Exteriores no es ajeno a la aplicación de la figura de la provisionalidad, bajo el entendido que se trata de una medida idónea para proveer los empleos oficiales cuando no existe personal de carrera que pueda ocuparlos; sin embargo, dichos nombramientos son la excepción a la regla general establecida por el



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

ordenamiento superior, esto es, el principio del mérito como presupuesto fundamental para el ingreso, ascenso y permanencia en la función pública.

2.3. Hechos probados¹²

- El 16 de marzo de 2015, a través de la Resolución 1580, el Ministerio de Relaciones actualizó el manual específico de funciones y de competencias laborales. En relación con el cargo de asesor, código 1020, grado 13, se destaca la siguiente información:¹³

I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO

NIVEL	Asesor
DENOMINACIÓN	Asesor
CÓDIGO	1020
GRADO	13
NÚMERO DE EMPLEOS	5
DEPENDENCIA	Donde se ubique el cargo
SUPERIOR INMEDIATO	Quien ejerza la supervisión directa

II. ÁREA FUNCIONAL: POLÍTICA EXTERIOR

[...]

II. ÁREA FUNCIONAL: PLANEACIÓN – COMUNICACIONES – APOYO A LA GESTIÓN

[...]

- El 20 de mayo de 2015, por Resolución 2970, la ministra de relaciones exteriores nombró con carácter provisional a la señora María Teresa Salamanca Acosta en el cargo de asesor, código 1020, grado 13, de la planta global de la entidad, «en reemplazo de la doctora Luz Edith Ochoa Tabares, quien pasa a otro cargo».¹⁴ La posesión se verificó el 9 de junio de 2015.¹⁵

¹² En el plenario obran múltiples contratos de prestación de servicios y demás documentos relacionados con su ejecución como informes de actividades, informes de interventoría, actas de liquidación y acta de terminación anticipada (folios 42 a 214); sin embargo, estos documentos no serán relacionados en el acápite de hechos probados de esta providencia, en razón a que no son relevantes para el estudio del litigio, ya que el acto acusado versa sobre la relación legal y reglamentaria que la actora tuvo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y no concierne al período en que celebró los referidos contratos. Igualmente, de conformidad con el artículo 168 del Código General del Proceso, la Sala se limitará a referenciar las pruebas conducentes, pertinentes y útiles para resolver el presente asunto.

¹³ Folios 338 a 341.

¹⁴ Folio 217.

¹⁵ Folio 268.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

- El 19 de junio de 2015, mediante la Resolución 3781, la ministra de relaciones exteriores designó a la demandante como coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Administración de Personal de la Dirección de Talento Humano «en reemplazo de la doctora LUZ EDITH OCHOA TABARES». Esta designación no varió el cargo que venía desempeñando la actora.¹⁶

- El 22 de septiembre de 2015, por Resolución 5958, la ministra de relaciones exteriores, «[e]n uso de sus facultades legales y, en especial de las que le confieren el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 y el numeral 17 del artículo 6 del Decreto 3355 de 2009», declaró insubsistente el nombramiento de la accionante en el cargo de asesor, código 1020, grado 13 de la planta global de dicha entidad. La decisión se fundó en las siguientes consideraciones:¹⁷

Que conforme al artículo 71 del Decreto Ley 274 de 2000, y en 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 indicados en el mismo Decreto.

Que el artículo 8° del citado Decreto Ley establece que son cargos de Carrera Diplomática y Consular los de categoría igual o superior a la de Tercer Secretario, y sus equivalentes en el servicio interno.

Que el artículo 14° de la norma *ibídem* establece que los ascensos en el escalafón de Carrera Diplomática y Consular será en función del mérito, la experiencia y la capacidad, en las condiciones señaladas en el mismo Decreto.

Que mediante Resolución 2970 del 20 de mayo de 2015 se nombró con carácter provisional en un cargo de Carrera Diplomática de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores a la doctora MARÍA TERESA SALAMANCA ACOSTA, para desempeñar el cargo de Asesor, código 1020, grado 13, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Que verificada la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, se constató que existen funcionarios de Carrera Diplomática y Consular desempeñándose en Comisión para Situaciones Especiales, en cargos por debajo de la categoría a la cual pertenecen en el escalafón de la mencionada carrera.

Que el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 señala que en desarrollo del principio de Especialidad, los funcionarios nombrados en Carrera Diplomática y

¹⁶ Folio 269.

¹⁷ Folios 270 a 271.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Consular en provisionalidad, podrán ser removidos en cualquier tiempo.

- El 2 de febrero de 2016, mediante Resolución 0461, la ministra de relaciones exteriores trasladó a la señora Gloria Elsa León Perdomo al cargo de asesor, código 1020, grado 13, adscrito a la planta global de dicha entidad. La decisión se fundó en las siguientes consideraciones:¹⁸

Que la doctora **GLORIA ELSA LEÓN PERDOMO**, es funcionaria inscrita en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, en la categoría de Ministro Consejero.

Que la doctora **GLORIA ELSA LEÓN PERDOMO**, fue comisionada a la planta interna, al cargo de Consejero de Relaciones Exteriores, código 1012, grado 11, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores; mediante Decreto 2276 del 26 de noviembre de 2015.

Que con el fin de ubicar a la doctora **GLORIA ELSA LEÓN PERDOMO**, en un cargo equivalente a su categoría en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, es procedente trasladarla al cargo de Asesor, código 1020, grado 13, de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- El 15 de febrero de 2016, por Oficio S-DIAD-16-014708, el director de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo le suministró a la actora la siguiente información:¹⁹

De manera atenta y en respuesta al derecho de petición radicado en esta Dirección el 10 de febrero de 2016, me permito informarle que para los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2015, no existía, ni se remitió a la Dirección de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, lista de elegibles de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular.

[...]

Que para los meses indicados por usted se desarrollaban los últimos ciclos del Curso de Capacitación del año 2015, de conformidad con la Resolución No. 8092 del 2014, el cual dio como resultado lista de treinta y cinco (35) elegibles para ingresar como Tercer Secretario al Ministerio de Relaciones Exteriores en periodo de prueba, en el año 2016.

- El 20 de septiembre de 2016, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigió un memorando a la jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna de dicha entidad, mediante el cual le informó que «el cargo de ASESOR, Código 1020, Grado 13, que venía ocupado por la doctora MARÍA TERESA

¹⁸ Folio 479.

¹⁹ Folio 349.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

SALAMANCA ACOSTA, le fue trasladado mediante Resolución No. 0461 del 02 de febrero de 2016, a la doctora **GLORIA ELSA LEÓN PERDOMO** [...] funcionaria inscrita en el **escalafón de Carrera Diplomática y Consular** en la categoría de **Ministro Consejero**». ²⁰

2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala

El Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó revocar la decisión de primera instancia por considerar que el acto acusado se expidió conforme a las normas superiores que regulan el retiro de los servidores públicos nombrados en provisionalidad al interior de la referida entidad.

Ahora bien, es preciso anotar que las partes no discuten que la actora desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera, lo cual se corrobora con la clasificación de empleos de la planta de personal del ministerio citada en el marco normativo de esta providencia.

En efecto, el artículo 8 del Decreto 274 de 2000 establece que son cargos de carrera diplomática y consular los de categoría igual o superior a la de tercer secretario y sus equivalentes en el servicio interno. En armonía con esta disposición, el artículo 12 *ibidem* dispone que el empleo de embajador es equivalente al de asesor, grado 13 o superiores; por lo tanto, el cargo que desempeñaba la accionante como asesor, código 1020, grado 13, pertenece al régimen de carrera en comento y, bajo ese entendimiento, la Resolución 2970 del 20 de mayo de 2015 la nombró «con carácter provisional» en dicha plaza.

En este orden de ideas, como la señora María Teresa Salamanca Acosta tenía la condición de servidora provisional, su desvinculación debía seguir los requerimientos previstos para este personal.

²⁰ Folio 478.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Ahora bien, como la normativa especial no desarrolló la forma en que debe separarse del servicio a los empleados provisionales, es preciso acudir a la Ley 909 de 2004, vigente para la época de los hechos sobre los que se edifican las pretensiones de la actora, pues la norma general rige supletoriamente para los regímenes especiales de carrera en los aspectos no regulados por estos.

En tal sentido, el artículo 41, parágrafo 2, *ibidem* dispuso que «[e]s reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado». A su vez, el artículo 10 del Decreto 1127 de 2005, replicado en el artículo 2.2.5.3.4 del Decreto 648 de 2017, previó que «[a]ntes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados».²¹

En torno a la importancia de la motivación del acto que dispone el retiro de los empleados provisionales, se destaca la Sentencia C-279 de 2007, en la que la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

- La motivación de los actos administrativos responde a la garantía de los principios de legalidad y de publicidad y **al respeto al derecho al debido proceso**, toda vez que dicha motivación permite el ejercicio del derecho a la defensa, lo cual evita la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas. Por lo tanto, la motivación de los actos administrativos asegura la garantía constitucional al derecho fundamental al debido proceso²².

- En consonancia con lo anterior, a partir de la sentencia SU-250 de 1998 la Corte estableció que cuando un servidor público ocupaba un cargo de carrera en provisionalidad el acto de desvinculación debía ser motivado, “*pues solo razones de interés general pueden conducir a la desvinculación*”²³. [...]

- Dada la restricción establecida para la discrecionalidad del nominador en lo relacionado con los nombramientos en provisionalidad, la Corte ha entendido que los servidores en condiciones de provisionalidad gozan de una cierta estabilidad que la jurisprudencia ha denominado como intermedia. Así, el funcionario que ocupa

²¹ Esta norma fue compilada en el artículo 2.2.5.3.4 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2017.

²² Sentencia SU-250 de 1998 MP: Alejandro Martínez Caballero. [...].

²³ Sentencia SU-250 de 1998 MP: Alejandro Martínez Caballero. [...].



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

cargos en provisionalidad no goza de la estabilidad laboral que ostenta un funcionario de carrera, pero tampoco puede ser desvinculado como si su nombramiento se tratara de uno de libre nombramiento y remoción²⁴. **Por lo tanto, la estabilidad de un funcionario nombrado en provisionalidad se concreta en que al ser desvinculado se le indique específicamente las razones de su declaración de insubsistencia.**

- Igualmente, la Corte ha sido enfática en determinar que los actos en que se decide la desvinculación de los servidores en provisionalidad deben contener las razones del servicio por las cuales se separa del cargo al funcionario. **Si bien el nominador cuenta con un cierto grado de discrecionalidad, ésta no puede convertirse en arbitrariedad. Por eso, los motivos de interés público que fundamentan la desvinculación deben ser explicitados para garantizar el derecho al debido proceso de la persona desvinculada²⁵.** [...] [Resalta la Sala].

De acuerdo con el anterior lineamiento jurisprudencial, se concluye que el retiro de los servidores provisionales del Ministerio de Relaciones Exteriores debe hacerse mediante acto motivado como una forma de garantizarles el derecho fundamental al debido proceso. Esta premisa ha sido acogida en anteriores oportunidades, con fundamento en las siguientes consideraciones:²⁶

Si bien es cierto, el artículo 60 del Decreto 274 de 2000²⁷, autoriza la remoción, en cualquier tiempo, de un funcionario que se encuentre desempeñando un cargo en las condiciones enunciadas en el párrafo anterior, ésta disposición no señala si la determinación pertinente debe o no motivarse, contrario a lo que entiende la parte demandada, puesto que de su contenido no se puede inferir tal solución, si se tiene en cuenta que únicamente autoriza la remoción en esas condiciones, pero guarda silencio respecto a la exigencia o no de la motivación del acto, para lo cual es suficiente acudir a una interpretación exegética de su contenido.

Tampoco se encuentra en el citado Decreto una norma que regule la materia. Siendo esto así, debemos acudir a la regulación que trae la Ley 909 de 2004, en su artículo tercero, [...]

Como la presente Litis recae sobre un aspecto relacionado con la carrera especial, particularmente citada en el artículo tercero reproducido, es decir, la Carrera

²⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-800 de 1998 MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-734 de 2000 MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-884 de 2002 MP: Clara Inés Vargas Hernández; T-519 de 2003 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-610 de 2003 MP: Alfredo Beltrán Sierra. T-222 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández; T-660 de 2005 MP: Jaime Córdoba Triviño; [...] T-116 de 2005 MP: Humberto Sierra Porto: [...]; Sentencia T-1310 de 2005 MP: Álvaro Tafur Galvis. Sentencia T-1316 de 2005 MP: Rodrigo Escobar Gil:[...].

²⁵ En la sentencia T-081 de 2006 MP: Alfredo Beltrán Sierra [...].

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 13 de septiembre de 2012, radicado 25000-23-25-000-2008-00195-02 (0994-12). En similar sentido se pueden consultar las siguientes sentencias: i) del 5 de mayo de 2022, radicado 25000-23-42-000-2013-04276-01 (4358-2018); y ii) del 22 de abril de 2015, radicado 08001-23-31-000-2012-00386-01 (4732-13).

²⁷ Declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-292-01.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Diplomática y Consular, se colige que la Ley 909 de 2004 y su Decreto Reglamentario 1227 de 2005 debe regir el presente asunto.

En consecuencia, de acuerdo con la Ley 909 de 2004 y su Decreto Reglamentario 1227 de 2005, existe la **necesidad de motivación de los actos administrativos** que declaran insubsistente a un servidor público nombrado en provisionalidad, en un cargo de carrera administrativa. [Resaltado original].

De acuerdo con el anterior criterio jurisprudencial, el retiro de los servidores en provisionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores debe estar debidamente motivado y, en lo que atañe al contenido de tal motivación, en la Sentencia SU-917 de 2010 se indicó que debe aludir a razones suficientes, de manera que pueda establecerse con claridad las circunstancias particulares y concretas, de hecho y de derecho en que se funda la desvinculación.

De ahí que «sólo es constitucionalmente admisible una motivación donde la insubsistencia invoque argumentos puntuales como la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria “u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto”²⁸». ²⁹

Sin embargo, en la referida providencia se aclaró que la motivación que se exige para desvincular a un funcionario nombrado en provisionalidad no debe ser necesariamente igual a la que se exige para quienes ostentan derechos de carrera, por cuanto para estos últimos se han previsto unas causales de retiro ligadas a la estabilidad en el empleo, que no se predica del nombramiento en provisionalidad.

De esta manera, la desvinculación de los servidores provisionales también puede fundarse en motivos relacionados con la salvaguarda de los principios que

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-279 de 2007.

²⁹ Sentencia SU-917 de 2010. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias SU-691 de 2011 y SU-054 de 2015. A su vez, el Consejo de Estado se ha referido a la necesidad de motivar el acto de retiro de los empleados provisionales, entre otras, en las siguientes sentencias: i) del 6 de julio de 2017, radicado 25000-23-25-000-2012-00554-01 (1870-13); ii) del 22 de marzo de 2018, radicado 25000-23-42-000-2013-01621- 01 (3660 – 2014); del 31 de octubre de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2019-01437-01.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

orientan la función administrativa o el incumplimiento de los deberes propios del cargo, siempre y cuando sean verificables.

El Ministerio de Relaciones Exteriores sostuvo que en el acto demandado se indicaron las razones de la desvinculación de la señora Salamanca Acosta; sin embargo, la Sala se aparta de este entendimiento, por cuanto una lectura atenta de la Resolución 5958 del 22 de septiembre de 2015 evidencia que se limitó a citar en forma genérica normas relacionadas con los siguientes aspectos: i) facultades de la ministra para nombrar y remover el personal, incluyendo los provisionales; ii) carácter especial de la carrera diplomática y consular, cuya vigilancia y control estaba a cargo de dicha cartera; iii) cargos pertenecientes al referido sistema de carrera; y iv) condiciones de los ascensos en el escalafón.

En el acto de insubsistencia también se expresó que «verificada la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, se constató que existen funcionarios de Carrera Diplomática y Consular desempeñándose en Comisión para Situaciones Especiales, en cargos por debajo de la categoría a la cual pertenecen en el escalafón de la mencionada carrera»; sin embargo, esta referencia se limita a describir una situación administrativa en que puede estar cualquier servidor escalafonado y de ninguna manera se particulariza su relación con la vinculación de la demandante y mucho menos el impacto que podía llegar a tener frente a su retiro.

De esta manera, las consideraciones plasmadas en la resolución demandada no permiten establecer las circunstancias claras, detalladas y concretas que condujeron a separar a la accionante del empleo que venía desempeñando, por ende, el nominador incumplió con el deber que le asistía de motivar la decisión ahora acusada.

De otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que la motivación del despido estaba implícita en el traslado que se hizo de la señora Gloria Elsa León Perdomo al cargo que desempeñaba la demandante.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Sin embargo, el anterior razonamiento no es consistente con las pruebas aportadas al plenario, ya que el traslado se hizo con posterioridad al retiro de la demandante, es decir, que no podía constituir la causa eficiente de la desvinculación y ello tampoco fue anunciado de esa manera en la declaratoria de insubsistencia.

En efecto, llama la atención que el traslado se verificó mediante la Resolución 0461 del 2 de febrero de 2016, mientras que el acto demandado data del 22 de septiembre de 2015, esto es, varios meses antes de que se trasladara a la servidora con derechos de carrera.

Además, en la Resolución 0461 de 2016 se dejó consignado que la señora León Perdomo venía de una comisión ordenada por el Decreto 2276 del 26 de noviembre de 2015, que la designó como consejera de relaciones exteriores, código 1012, grado 11, plaza que no guardaba correlación con la categoría que debía ocupar en el escalafón, es decir, que esta situación administrativa también fue posterior al despido de la accionante.

En consecuencia, no puede afirmarse que el retiro de la demandante se encaminó a posibilitar la ubicación de la señora León Perdomo en un empleo equivalente a la categoría que le correspondía en el escalafón de carrera, pues la nominación que se pretendía corregir se hizo en virtud de una comisión posterior al despido de la accionante. Entonces, el plenario no da cuenta de cuáles eran las equiparaciones y homologaciones de cargos que debían hacerse para el momento de la desvinculación de la actora. Es así como se desvanece la relación de conexidad que pretende establecer la entidad apelante entre la declaratoria de insubsistencia y el mencionado traslado.

Adicionalmente, en el acto de traslado en ningún momento se mencionó el nombre de la señora María Teresa Salamanca Acosta y tampoco se indicó que la servidora de carrera pasaría a reemplazarla.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Así las cosas, contrario a lo sostenido por el Ministerio de relaciones exteriores, la resolución demandada no contiene una motivación que atienda al principio de razón suficiente para haber dispuesto el retiro del servicio de la actora y tampoco el contexto en que se expidió permite encontrar una motivación implícita en tal sentido.

Por otra parte, el apelante sostuvo que el hecho de que no existieran listas de elegibles para el momento en que se efectuó el retiro de la demandante no era un indicio de que el cargo no pudiera proveerse por personal escalafonado. Esta Subsección considera que le asiste razón a la entidad en su afirmación, pues el ingreso a la carrera diplomática se hace en el empleo de tercer secretario³⁰ y este no era el que desempeñaba la accionante, por ende, para el estudio del *sub lite* no era relevante que se hubiera surtido un concurso para proveer dicho empleo.

Sin embargo, lo anterior no desdibuja que el acto demandado se encuentra viciado de nulidad, ya que no da cuenta de los motivos reales, adecuados y suficientes que condujeron al despido de la señora Salamanca Acosta. En especial, se observa que los elementos de juicio arrimados al proceso no permiten establecer que el retiro se produjo por el traslado de una persona escalafonada al empleo que desempeñaba. De esta manera, se desvirtuaron las razones sobre las cuales se edificó la defensa de la parte demandada.

Bajo este hilo argumentativo, esta Subsección considera que la decisión del *a quo* se ajustó a la normativa y al criterio interpretativo aplicable al carácter provisional de la vinculación que tenía la actora, por lo que los motivos de apelación no tienen vocación de prosperidad.

Ahora bien, la providencia recurrida indicó que como «no se encuentra demostrado que la demandante se haya vinculado a otra entidad no hay lugar a ordenar descuentos sobre los salarios y prestaciones»; sin embargo, teniendo en

³⁰ Artículo 14 del Decreto Ley 274 de 2000.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

cuenta que la parte accionada puede evaluar tal situación al momento de la ejecución de la sentencia, se adicionará la decisión judicial apelada en este sentido.

La anterior determinación se ajusta al artículo 187 del CPACA en tanto dispone que el juez de segunda instancia está facultado para estudiar y decidir «todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la *no reformatio in pejus*». A su vez, el artículo 328 del CGP³¹ establece que el *ad quem* «deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

De acuerdo con los referidos mandatos, el proveído apelado será adicionado con el fin de atender la regla de unificación establecida por la Sala Plena de esta corporación en cuanto indicó que «son procedentes los descuentos efectuados a la condena derivada del fallo que resuelve el litigio inmiscuido dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, donde se obtenga la nulidad del acto que retiró del servicio a un empleado público nombrado en provisionalidad, a razón de las sumas de dinero recibidas por la parte demandante a título de salarios, prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público».³²

La anterior directriz jurisprudencial se fundó en la prohibición establecida en el artículo 128 de la Constitución Política, referida a que nadie podrá «recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado». En consecuencia, en esta instancia se hace necesario acatar este mandato superior.

Es oportuno resaltar que en la providencia en comento solamente se fijó como regla de unificación la procedencia de los descuentos por los ingresos provenientes del sector público, lineamiento que ha venido acogiendo esta

³¹ Código General del Proceso.

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 9 de agosto de 2022, radicado 11001-03-25-000-2017-00151-00 (0892-2017).



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

Subsección. En consecuencia, en esta oportunidad no se ordenarán deducciones en virtud de sumas devengadas por vinculaciones dependientes o independientes en el sector privado, con el fin de respetar el criterio mayoritario de la corporación y salvaguardar la igualdad en la aplicación del precedente judicial.

Así las cosas, el proveído apelado será adicionado en el sentido de indicar que del valor de la condena el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá descontar las sumas que la demandante hubiere devengado a título de salarios y prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público.

2.5. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016³³, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Teniendo en cuenta que la decisión que aquí se adopta obedece al recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, en armonía con la regla jurisprudencial trazada en la sentencia de unificación del 9 de agosto de 2022, no se impondrán costas a cargo de ninguna de las partes con el fin de salvaguardar los principios de buena fe y confianza legítima.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que la decisión del *a quo* se ajustó a las directrices interpretativas que regían la situación particular de la actora; no obstante, se adicionará en el sentido de indicar que el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá descontar del valor de la condena las sumas que la demandante hubiere devengado a título de salarios y prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. Adicionar la sentencia del 3 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en el sentido de indicar que la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores podrá descontar del



Radicación: 25000-23-42-000-2016-01354-01 (0319-2018)
Demandante: María Teresa Salamanca Acosta

valor de la condena las sumas que la demandante hubiere devengado a título de salarios y prestaciones sociales percibidos de relaciones de trabajo en el sector público, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Confirmar en lo demás la sentencia apelada, proferida dentro del proceso promovido por la señora María Teresa Salamanca Acosta contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Tercero. Sin condena en costas en segunda instancia.

Cuarto. En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg