



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-35-023-2015-00765-01 (Oral)  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Lascario Jiménez Lambis  
Demandado: La Nación– Ministerio de Relaciones Exteriores

### 1. ASUNTO

Decide la sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo proferido por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual negó las pretensiones de la demanda.

### 2. PRETENSIONES

El señor Lascario Jiménez Lambis en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, en adelante MRE, con el fin de que se declare<sup>1</sup> la nulidad de la Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015, por medio de la cual declaró insubsistente su nombramiento.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la entidad demandada, a:

**2.1** Reintegrarlo en el empleo que desempeñaba en el momento del retiro, declarando la no solución de continuidad en la relación laboral para todos los efectos legales.

**2.2** Pagarle todos los salarios con los aumentos o ajustes anuales, los aportes para pensión, y las prestaciones sociales dejadas de percibir desde el retiro hasta el reintegro.

**2.3** Actualizar las sumas a pagar, de conformidad con el inciso 4.º del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

**2.4** Cancelar los intereses moratorios, en los términos del inciso 3.º del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y las correspondientes costas procesales.

### 3. HECHOS

Los relatos por la parte demandante y que tienen relevancia jurídica son los siguientes<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Fl. 195

<sup>2</sup> Fls. 195-199

**3.1** El señor Lascario Jiménez Lambis ingresó a prestar sus servicios al MRE el 17 de julio de 2009, en el cargo de auxiliar administrativo 03 PA, en el Consulado General de Colombia en la ciudad de Panamá.

**3.2** El empleo del demandante tenía como propósito principal el colaborar en la ejecución de las labores de asistencia administrativa en el consulado, las cuales, en el caso del Dr Lascario, dada su altísima formación profesional en temas jurídicos y por su experiencia, consistieron en la tramitación de cédulas de ciudadanía, registros civiles de nacimiento, de matrimonio y defunción, trámites de escritura pública, auxilio de exhortos judiciales, atención del programa de personas en protección temporal humanitaria.

**3.3** La formación profesional del Dr. Lascario Jiménez, por sus conocimientos jurídicos y en derecho internacional del refugiado, le permitió cumplir con excelencia sus funciones en este tema.

**3.4** Las evaluaciones de desempeño efectuadas en forma anual al Dr. Lascario Jiménez son de excelencia sobresaliente, lo que evidencia el buen servicio ejecutado.

**3.5** El MRE tramitó una indagación preliminar radicada bajo el No. IP-004/2013 contra el demandante, la cual fue archivada por falta de mérito disciplinario.

**3.6** El actor tenía la calidad de afiliado al sindicato de empleados del MRE, que había presentado pliego de solicitudes el 27 de febrero de 2015.

**3.7** El 6 de abril de 2015, el Dr. Lascario Jiménez rindió versión libre en una indagación preliminar abierta mediante auto de 26 de marzo de 2015, radicada bajo el No. IP 015-2015.

**3.8** El nombramiento del actor fue declarado insubsistente el 13 de abril de 2015.

**3.9** El conflicto colectivo de trabajo originado en el pliego presentado por el sindicato del que formaba parte el actor, finalizó mediante acuerdo colectivo celebrado el 16 de abril de 2015.

**3.10** El nominador omitió cumplir con la obligación legal de dejar en la hoja de vida del accionante, la constancia de los hechos y causas que ocasionaron la insubsistencia.

**3.11** Durante el tiempo que el señor Lascario Jiménez prestó sus servicios al MRE, ostentó una hoja de servicios excelente, nunca fue objeto de llamados de atención, amonestaciones, requerimientos, objeciones, reparos o sanciones por el incumplimiento de sus funciones.

**3.12** La hoja de vida del accionante demuestra su alta formación académica, idoneidad, experiencia y méritos para desempeñar el empleo del cual fue retirado.

**3.14** El señor Jiménez Lambis prestó sus servicios al MRE hasta el día 15 de junio de 2015, cuando se hizo efectivo su retiro.

#### **4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Se aducen como violados por el acto acusado, los siguientes preceptos<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Fls. 199-202

- Artículos 29, 125, 209 de la Constitución Política de Colombia
- Artículos 6.º y 7.º del Decreto Ley 274 de 2000
- Artículo 23 del Decreto 3355 de 2009
- Resolución 4026 de 2000
- Numerales 1.º y 5.º de la Convención de Viena sobre las relaciones consulares
- Artículos 6.º, 9.º, 17 y 44 de la Ley 734 de 2002
- Artículo 26 del Decreto Ley 2400 de 1968
- Artículos 44 y 137 de la Ley 1437 de 2011

A efectos de sustentar la vulneración de las normas señaladas en precedencia, expuso los siguientes reparos:

**Buen servicio:** sostuvo que la hoja de vida del actor evidenciaba el excepcional servidor público que era, y cómo el buen servicio se vio afectado al haber sido retirado.

**Ilegalidad por transgresión del debido proceso:** relató que estando en trámite apenas preliminar la indagación disciplinaria abierta por auto de 26 de marzo de 2015, en la cual el demandante rindió versión libre el 6 de abril de 2015, en forma sucesiva y con evidente relación de causa a efecto sustantiva en el tiempo, el 13 de abril de 2015 fue declarado insubsistente el nombramiento del actor, lo que evidencia que su desvinculación se trató de una sanción de destitución anticipada.

**Falta de motivación del acto de retiro:** expuso que dada la naturaleza del consulado y las funciones administrativas y técnicas de carácter general, asignadas y ejecutadas por el accionante, su empleo conforme a la Constitución y la ley, es perteneciente a la carrera diplomática y consular. En tal entendido, el acto administrativo que dispuso su desvinculación debía encontrarse motivado.

**Infracción de la norma:** afirmó que la administración desconoció el mandato legal del artículo 26 del Decreto 2400 de 1968, según el cual debe dejarse constancia de los hechos y de las causas que ocasionaron el retiro de un servidor público, en su respectiva hoja de vida. Indicó que tal omisión dejó en indefensión al demandante, pues desconoce los motivos de su desvinculación.

**Fuero circunstancial durante la negociación colectiva:** Relató que para la fecha de la declaratoria de insubsistencia, aún estaba en negociación colectiva el pliego de solicitudes tramitado por el sindicato del que formaba parte el demandante como afiliado, y por lo tanto, gozaba de la protección especial por fuero circunstancial, consagrado en el artículo 15 del Decreto 160 de 2014.

## 5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada contestó oportunamente, a través de escrito en el que se opuso a las pretensiones al considerarlas carentes de asidero jurídico<sup>4</sup>.

Para el efecto, expuso que de conformidad con el literal j) del artículo 6.º del Decreto 274 de 2000, son cargos de libre nombramiento y remoción en el servicio exterior, los empleos de apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, los cuales, según el artículo 7.º *ibídem*, son aquellos cargos cuyo ejercicio comparta un grado considerable de confianza y confidencialidad. De tales disposiciones concluyó que, el demandante no

---

<sup>4</sup> Fls. 231- 237

podía ostentar derechos de carrera diplomática al ser su cargo de libre nombramiento y remoción.

Seguidamente, refirió que los empleos previstos en el artículo 6.º del Decreto 274 de 2000 no se encuentran dentro de la categoría del nivel profesional, ejecutivo o directivo, sino que son empleos cuyas funciones son de asistencia a fin de permitir al jefe de la misión el cabal desempeño de su labor dentro de la prestación del servicio exterior, lo que se evidencia en las funciones asignadas al cargo desempeñado por el demandante, razón por la cual existe una relación de especial confianza y seguridad que justifica su incorporación dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción.

Igualmente, sostuvo que no le asiste razón al demandante cuando afirma que en atención a las labores que desempeñaba se debe considerar que su cargo era de carrera administrativa, puesto que la naturaleza de libre nombramiento y remoción es concedida por la especial relación de confianza, cercanía, seguridad e intimidad familiar que el personal de que trata el literal j) del artículo 6.º del Decreto 274 de 2000 tiene con el jefe de misión y su familia.

De otro lado, señaló que todos los actos administrativos por medio de los cuales se desvincula a una persona de su cargo debe motivarse. Sin embargo, dicha regla admite excepciones, una de las cuales es la relativa a los cargos de libre nombramiento y remoción, en tanto la declaratoria de insubsistencia responde a la facultad discrecional que tiene el gobierno de nombrar y remover libremente a sus empleados, sin que ello contraría la Constitución, pues la naturaleza de las labores que desempeñan obedece a una relación subjetiva con el nominador, quien requiere siempre plena confianza de sus colaboradores.

Finalmente, afirmó que en el plenario no obra prueba que de cuenta que el demandante era parte del sindicato del MRE, pues dicha calidad se acredita con la copia del certificado de inscripción de la junta directiva, comité directivo o comunicado al empleador, documental que no allegó el demandante. Adicionalmente, que no es cierto que con el sólo pago de una cuota al sindicato se adquiere el fuero sindical, pues para el efecto se requieren ciertas calidades que el demandante jamás adquirió.

En atención a los anteriores argumentos, solicita se nieguen las súplicas de la demanda y se absuelva de toda condena a la entidad demandada.

## **6. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia dictada en audiencia el veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018)<sup>5</sup> negó las pretensiones de la demanda formulada por el accionante.

Para sustentar su decisión, indicó que la naturaleza del cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18, de la planta de personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá, que venía desempeñando el señor Lascario Jiménez Lambis, corresponde a los denominados de libre nombramiento y remoción, en atención a la trascendencia de la misión institucional asignada al mismo y alto grado de confianza que se exige frente a quien lo desempeña, para lo cual transcribió las funciones desarrolladas por el demandante y los artículos 6.º y 7.º del Decreto 274 de 2000.

---

<sup>5</sup> Fls. 477-502

Descendiendo al caso concreto, encontró acreditado que mediante la Resolución No. 3010 de 17 de junio de 2009, el MRE nombró al señor Lascario Jiménez Lambis como auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 19 de la planta de personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá, del cual tomó posesión el 17 de julio de 2009. También que, a través de la Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015, la Ministra de Relaciones Exteriores, declaró insubsistente el nombramiento del accionante.

Adicionalmente, dio por probado que se adelantó indagación preliminar contra el señor Lascario Jiménez Lambis dentro del expediente IP-004/2013, la cual fue archivada al existir duda razonable en cuanto a la ocurrencia de los hechos.

Sin embargo, sostuvo que en el plenario no existen elementos de prueba que permitan concluir que la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del actor se encuentra viciada de nulidad por desviación de poder, puesto que de la apertura de la indagación preliminar no se puede concluir que se derivó una consecuencia distinta al archivo definitivo de la investigación, como sería la desvinculación del demandante.

En lo relativo a la omisión de dejar constancia en la hoja de vida del accionante, de los motivos de la declaratoria de insubsistencia, señaló que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado tal irregularidad puede llegar a constituir una falta disciplinaria para el funcionario que desconozca tal obligación, pero que no tiene el carácter sustancial para viciar de nulidad el acto que dispuso la desvinculación del empleado público.

Así pues, al no encontrar medios de prueba que permitieran llevar al convencimiento a la autoridad judicial sobre la desviación de poder, negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas en primera instancia.

## **7. RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión adoptada en la primera instancia, el demandante elevó el recurso de alzada<sup>6</sup>, el cual sustentó, en síntesis, en los siguientes términos:

Insistió que, el empleo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 que desempeñaba, era de carrera, dada la naturaleza de las funciones simplemente operativas, administrativas o de apoyo que cumplía, las cuales no requieren un grado considerable de confianza y confidencialidad, pues no se trataba de tareas de asesoría institucional.

Expuso que, el demandante cumplía labores propias de los servidores del consulado, tendientes a la atención de los conciudadanos en el exterior, sin que en momento alguno se pueda inferir que dichas labores revestían una especial condición o un trato de extrema confianza con el representante de la misión diplomática, lo que se logró acreditar a través del testimonio del Dr. Hernán Mauricio Cuervo Castellanos, jefe inmediato del actor.

Afirmó que, el factor determinante para establecer las diferencias entre empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, es la naturaleza de las funciones asignadas, siendo técnicas o administrativas en los empleos de carrera, y políticas, de gobierno, de dirección o de confianza especialísima en los de libre nombramiento y remoción.

---

<sup>6</sup> Fls. 509-533

Así pues, al pertenecer el empleo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 al nivel asistencial, que no implica un grado considerable de confianza y confidencialidad, como lo exige el artículo 7.º del Decreto 274 de 2000, debe concluirse que se trata de un cargo de carrera administrativa, y por lo tanto, el retiro del actor debió producirse a través de un acto administrativo motivado, deber que omitió cumplir la entidad demandada.

De otro lado, señaló que la hoja de vida o de servicios del actor constituye prueba demostrativa del buen servicio, de su ingreso mediante la acreditación de amplia formación académica, experiencia, no reparos u objeciones en el cumplimiento de sus funciones, no investigaciones, ni sanciones disciplinarias y de su impecable desempeño como servidor público, es decir, su desvinculación se produjo sin tener en cuenta el buen servicio que prestaba.

Adicionalmente, la entidad no dejó constancia en la hoja de vida del actor de los hechos y causas que ocasionaron su desvinculación, desconociendo la obligación legal impuesta en el inciso 2.º del artículo 26 del Decreto 2400 de 1968, incurriendo en el vicio de nulidad consagrado en forma expresa en el artículo 61 del mismo decreto, según el cual son nulos todos los nombramientos o providencias relacionadas con el personal, que se hicieran en contravención a las disposiciones de ese decreto. Ello además, implica una violación al derecho de defensa y contradicción del actor, quien no podrá controvertir u objetar el acto acusado, al desconocer los motivos de su expedición.

Finalmente, sostuvo que el actor fue retirado del servicio como consecuencia de la iniciación de investigación disciplinaria adelantada en su contra, pese a que no fue hallado responsable disciplinariamente.

En atención a los anteriores argumentos, solicita se revoque la decisión de primera instancia para, en su lugar, acceder cabalmente a las súplicas de la demanda.

## 8. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

La presente acción fue radicada en esta corporación el día 5 de diciembre de 2018<sup>7</sup>, y mediante providencia de 14 del mismo mes y año se admitió el recurso de apelación impetrado<sup>8</sup>. Posteriormente, mediante auto de 23 de enero de 2019<sup>9</sup> se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

**8.1 MRE:** en sus alegatos de cierre replicó los argumentos de defensa expuestos en sus anteriores intervenciones, los cuales se pueden sintetizar en los siguientes términos: **(i)** de conformidad con los artículos 6.º y 7.º del Decreto 274 de 2000, el demandante desempeñó un cargo de libre nombramiento y remoción, por ser de apoyo en el exterior; **(ii)** el acto que dispuso la desvinculación del demandante no debía ser motivado, al tratarse de un empleo que comporta un grado considerable de confianza y confidencialidad; **(iii)** el personal de apoyo en el exterior no se limita al servicio doméstico, pues su misión es la de asistir al jefe de misión en varios aspectos de su labor y, **(iv)** no existe un nexo de causalidad, ni prueba testimonial, ni documental, que demuestre que la investigación disciplinaria adelantada contra el actor fue lo que motivó la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Fl. 538

<sup>8</sup> Fl. 549

<sup>9</sup> Fl. 544

<sup>10</sup> Fls. 546-552

**8.2 Parte demandante:** al alegar de conclusión manifestó que se remitía a las razones de hecho y de derecho consignadas en la demanda y en el escrito de apelación<sup>11</sup>.

## **9. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

### **9.1 Competencia**

Es competente esta corporación para resolver el presente recurso de apelación, tal como lo establece el artículo 153 del CPACA, en concordancia con el artículo 328 del CGP.

### **9.2 Problemas jurídicos planteados**

De conformidad con los argumentos esgrimidos por la parte apelante en el recurso de alzada, corresponde a la sala determinar si, ¿la Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015, a través de la cual declaró insubsistente el nombramiento del señor Lascario Jiménez Lambis en el cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 de la planta de personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá, se encuentra viciada de nulidad, como quiera que: **(i)** el empleo desempeñado por el actor, por la naturaleza de las funciones, era de carrera administrativa y, por lo tanto, el acto que dispuso su desvinculación debía ser motivado; **(ii)** omitió consignar en la hoja de vida del demandante los motivos de su desvinculación; **(iii)** desconoció que el accionante ostentaba una hoja de vida excepcional y tenía un excelente desempeño laboral, y **(iv)** la desvinculación del demandante obedeció a la investigación disciplinaria adelantada en su contra, pese a que no fue hallado responsable disciplinariamente?

### **9.3 Tesis que resuelven los problemas jurídicos formulados**

#### **9.3.1 Tesis de la parte demandante**

Considera que se debe revocar la decisión de primera instancia, y en su lugar, acceder íntegramente a los pedimentos de la demanda, toda vez que:

**9.3.1.1** El empleo desempeñado, por la naturaleza de las funciones desempeñadas por el actor era de carrera administrativa, motivo por el cual su desvinculación debía producirse a través de un acto administrativo motivado.

**9.3.1.2** El MRE omitió el deber consagrado en el inciso 2.º del artículo 26 del Decreto 2400 de 1968, de dejar constancia en la hoja de vida del demandante de los hechos y causas que ocasionaron su desvinculación.

**9.3.1.3** Su retiro se produjo sin tener en cuenta su hoja de vida y excelente servicio que prestaba.

**9.3.1.4** Su desvinculación se encuentra motivada en la iniciación de la investigación disciplinaria adelantada en su contra, pese a que no fue hallado responsable disciplinariamente.

---

<sup>11</sup> Fl. 553

### **9.3.2 Tesis de la parte accionada**

Asegura que no hay lugar a acceder a las súplicas de la demanda, puesto que:

**9.3.2.1** El demandante desempeñó un cargo de libre nombramiento y remoción, de apoyo en el exterior, de conformidad con los artículos 6.º y 7.º del Decreto 274 de 2000, razón por la cual el acto que dispuso su desvinculación no debía ser motivado.

**9.3.2.2** No existe nexo de causalidad, ni prueba que demuestre que la investigación disciplinaria adelantada contra el accionante fue lo que motivó la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento.

### **9.3.3 Tesis del juez de instancia**

Denegó las súplicas de la demanda, al concluir que:

**9.3.2.1** El cargo desempeñado por el demandante es de libre nombramiento y remoción, en atención a la trascendencia de la misión institucional asignada al mismo, y el alto grado de confianza que se exige frente a quien lo desempeña.

**9.3.2.2** No se acreditó que la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del actor estuviera originada en la apertura de investigación disciplinaria en su contra.

**9.3.2.3** De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la omisión de dejar constancia en la hoja de vida del accionante de los motivos de declaratoria de insubsistencia puede llegar a constituir una falta disciplinaria para el funcionario que desconozca tal obligación, pero no tiene el carácter sustancial para viciar de nulidad el acto de retiro.

### **9.3.4 Tesis de la sala**

La sala **CONFIRMARÁ** la sentencia de primera instancia, como quiera que:

**9.3.4.1** El empleo desempeñado por el actor era de libre nombramiento y remoción al tratarse de un cargo de apoyo en el exterior, adscrito al despacho del jefe de misión, cuya finalidad principal era la de asistirlo en el desempeño de sus funciones, que tenía asignadas labores asistenciales y de apoyo, cuyo ejercicio comportaba un grado considerable de confianza; razón por la cual su desvinculación debía producirse a través de un acto no motivado.

**9.3.4.2** La omisión de la anotación en la hoja de vida de las causales que originaron la desvinculación del actor, no conllevan la nulidad del acto que declaró insubsistente su nombramiento, pues no es un elemento de validez del mismo.

**9.3.4.3** Las condiciones profesionales y el correcto desempeño de la función no le conceden al accionante fuero alguno de estabilidad, pues estas son calidades exigibles de cualquier persona que presta un servicio público.

**9.3.4.4** El actor no probó que el acto administrativo que declaró insubsistente su nombramiento estuviese motivado en la indagación preliminar que se adelantó en su contra, y que término en archivo definitivo.

## 10. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO																								
<p><b>1.</b> El señor Lascario Jiménez Lambis es historiador y abogado de la Universidad de Cartagena, tiene un diplomado en Derecho Internacional de Refugio de la Universidad de Panamá, un diplomado sobre formación pedagógica para la educación superior de la Universidad de Cartagena, un diplomado en etnoeducación e interculturalidad de la Corporación para el Desarrollo de las Comunidades Afrocaribeñas y una maestría en Historia de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.</p>	<p><b>Documentales:</b> - Diploma de Historiador de la Universidad de Cartagena (Fl. 186).                      - Diploma de Abogado de la Universidad de Cartagena (Fl. 188).                      - Diploma del Diplomado de Derecho Internacional de Refugio (Fl. 187).                      -Diploma de la Maestría en Historia de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Fl. 189).                      - Diploma del diplomado sobre formación pedagógica para la educación superior de la Universidad de Cartagena (Fl. 258)                      - Diploma del diplomado en etnoeducación e interculturalidad de la Corporación para el Desarrollo de las Comunidades Afrocaribeñas (Fl. 258 vto.).</p>																								
<p><b>2.</b> El señor Lascario Jiménez Lambis laboró en las siguientes entidades:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Desde</th> <th style="text-align: center;">Hasta</th> <th style="text-align: center;">Entidad</th> <th style="text-align: center;">Cargo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">01/12/2001</td> <td style="text-align: center;">28/02/2003</td> <td style="text-align: center;">Escuela Comunitaria de la Boquilla</td> <td style="text-align: center;">Director de escuela</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">31/07/2004</td> <td style="text-align: center;">30/11/2006</td> <td rowspan="7" style="text-align: center;">Universidad de Cartagena</td> <td rowspan="7" style="text-align: center;">Docente</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">05/02/2007</td> <td style="text-align: center;">05/06/2007</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">16/07/2007</td> <td style="text-align: center;">16/11/2007</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">05/02/2007</td> <td style="text-align: center;">05/07/2007</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">04/02/2008</td> <td style="text-align: center;">30/05/2008</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">21/07/2008</td> <td style="text-align: center;">21/11/2008</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">02/02/2009</td> <td style="text-align: center;">12/03/2009</td> </tr> </tbody> </table>	Desde	Hasta	Entidad	Cargo	01/12/2001	28/02/2003	Escuela Comunitaria de la Boquilla	Director de escuela	31/07/2004	30/11/2006	Universidad de Cartagena	Docente	05/02/2007	05/06/2007	16/07/2007	16/11/2007	05/02/2007	05/07/2007	04/02/2008	30/05/2008	21/07/2008	21/11/2008	02/02/2009	12/03/2009	<p><b>Documentales:</b> - Certificado suscrito por el presidente de la junta directiva de la Escuela Comunitaria la Boquilla, del 10 de febrero de 2003 (Fol. 259 vto.)                      - Constancia suscrita por el jefe de la sección de personal de la Universidad de Cartagena, del 12 de marzo del año 2009 (Fol. 261)</p>
Desde	Hasta	Entidad	Cargo																						
01/12/2001	28/02/2003	Escuela Comunitaria de la Boquilla	Director de escuela																						
31/07/2004	30/11/2006	Universidad de Cartagena	Docente																						
05/02/2007	05/06/2007																								
16/07/2007	16/11/2007																								
05/02/2007	05/07/2007																								
04/02/2008	30/05/2008																								
21/07/2008	21/11/2008																								
02/02/2009	12/03/2009																								
<p><b>3.</b> Con la Resolución No. 3010 de 17 de junio de 2009, el MRE nombró con carácter ordinario al señor Lascario Jiménez Lambis en el cargo de auxiliar administrativo 03 PA, en el Consulado General de Colombia en Panamá, del cual tomó posesión el 17 de julio de 2009.</p>	<p><b>Documentales:</b> - Resolución No 3010 de 17 de junio de 2009 (Fl. 6).                      - Acta de posesión efectiva No. 002- 2009 (Fl. 8)</p>																								
<p><b>4.</b> Con la Resolución No. 4406 de 22 de octubre de 2009, se incorporó al señor Lascario Jiménez Lambis, al cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 de la planta de personal del MRE, establecida mediante Decreto 3358 de 2009.</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución No. 4406 de 22 de octubre de 2009 (Fls. 9- 11)</p>																								

**5.** Las funciones del cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18, de la Planta de Personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, son las descritas a continuación:

- “1. Atender público, personal y telefónicamente, para suministrar la información que le sea solicitada sobre los servicios y trámites a cargo del consulado, de conformidad con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular y los procedimientos establecidos.
2. Apoyar al Jefe de la Oficina Consular en la realización de los trámites administrativos para el pago de servicios y proveedores de bienes del consulado, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Colaborar con el recibo y consignación de los valores correspondientes a los recaudos consulares y preparar los respetivos informes financieros, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
4. Brindar apoyo administrativo en la elaboración de los pasaportes, visas, tarjetas de identidad, cédulas de ciudadanía, libretas militares, inscripciones de colombianos, certificados judiciales y de policía, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
5. Brindar apoyo administrativo en la atención y trámite de los servicios notariales a cargo del Consulado, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular, la normatividad y procedimientos vigentes sobre la materia.
6. Actualizar el Sistema Informativo del Servicio Exterior -SISE-, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la gestión realizada por el consulado.
7. Realizar y atender llamadas telefónicas y tomar nota de ellas de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
8. Mantener actualizado el inventario de bienes del consulado.
9. Colaborar con la recepción, clasificación, radicación, envío y archivo de la correspondencia que llegue al Consulado.
10. Redactar documentos y correspondencia de acuerdo con las instrucciones del Jefe de Oficina Consular.
11. Apoyar al Jefe de la Oficina Consular en la elaboración de los informes periódicos que el

**Documental:** Resolución No. 4026 de 16 de septiembre de 2009<sup>12</sup>

<sup>12</sup>[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_4026\\_2009.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_4026_2009.htm)

<p>Consulado deba remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores en desarrollo de sus funciones.</p> <p>12. Llevar el control diario de los compromisos del Jefe de la Oficina Consular, recordarle debidamente sobre ellos y coordinar, de acuerdo con sus instrucciones, las reuniones que deba atender.</p> <p>13. Las demás que le sean asignadas por el Jefe de la Oficina Consular que por su naturaleza sean afines con las descritas en este cargo”.</p>									
<p><b>6.</b> Durante el tiempo en que el demandante prestó sus servicios al MRE, obtuvo las siguientes calificaciones:</p> <table border="1" data-bbox="220 717 906 879"> <thead> <tr> <th>Periodo</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>01/02/2011-31/01/2012</td> <td>90%</td> </tr> <tr> <td>01/02/2012-31/01/2013</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>01/02/2014-31/01/2015</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table>	Periodo	Calificación	01/02/2011-31/01/2012	90%	01/02/2012-31/01/2013	100%	01/02/2014-31/01/2015	100%	<p><b>Documental:</b> Formatos de calificación del señor Lascario Jiménez Lambis (Fls. 15-64)</p>
Periodo	Calificación								
01/02/2011-31/01/2012	90%								
01/02/2012-31/01/2013	100%								
01/02/2014-31/01/2015	100%								
<p><b>7.</b> Mediante decisión del 1.º de abril de 2014, se ordenó el archivo definitivo de la indagación preliminar radicada bajo el No. IP 004/2013, adelantada contra el señor Lascario Jiménez Lambis, por no tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tiene relación por razón de sus funciones, ante la inexistencia de conducta que merezca reproche disciplinario.</p>	<p><b>Documental:</b> Decisión del 1.º de abril de 2014, dentro de la indagación preliminar radicado bajo el No. IP 004/2013 (Fls. 96-104)</p>								
<p><b>8.</b> El 6 de abril de 2015, el señor Lascario Jiménez Lambis rindió versión libre dentro de la indagación preliminar IP-015/2015, por presuntamente no tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tiene relación por razón de su servicio.</p>	<p><b>Documental:</b> Acta de diligencia de versión libre dentro de la indagación preliminar IP-015/2015 (Fls. 106-110)</p>								
<p><b>9.</b> Mediante la Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015, la Ministra de Relaciones Exteriores declaró insubsistente el nombramiento del señor Lascario Jiménez Lambis, en el cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 de la planta de personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá.</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015 (Fl. 2)</p>								
<p><b>10.</b> El señor Lascario Jiménez Lambis desarrollaba labores asistenciales o de apoyo, como cedulación y registro civil, exhortos judiciales, cartas rogatorias, atención al público, elaboración de informes, archivo, correspondencia, redacción de oficios, entre otros, al servicio directo del Cónsul de Colombia en la ciudad de Panamá.</p>	<p><b>Testimonial:</b> declaración del señor Hernán Mauricio Cuervo Castellanos (Fl. 406)</p>								

## 11. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

### 11.1 De los empleos de libre nombramiento y remoción

El sistema actual del empleo público y el régimen de la carrera administrativa se encuentra consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política de 1991, que reza:

**“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. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”.

Con posterioridad a la Constitución de 1991, la Ley 27 de 1992<sup>13</sup> desarrolló el tema del empleo público y en particular la carrera administrativa; este cuerpo normativo en el artículo 4.º prescribió que los empleos de los organismos y entidades que ella refiere son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y a la ley, los de libre nombramiento y remoción determinados en la Ley 61 de 1987, en los sistemas específicos de administración de personal, y en los estatutos de las carreras especiales (inciso final del artículo 2.º *ídem*).

Más tarde, en desarrollo de la preceptiva constitucional antes aludida, el Congreso de la República expidió la Ley 909 de 2004, que recogió las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, con el ánimo de profesionalizar y modernizar la administración pública en el nivel directivo, con la acreditación de las competencias necesarias para su desempeño<sup>14</sup>.

Este cuerpo normativo, estableció que los empleos públicos, por regla general, son de carrera y los demás tipos de empleos allí señalados constituyen la excepción, entre ellos, los de libre nombramiento y remoción (artículo 5.º numeral 2.º *ídem*). Como causales de retiro del servicio de quienes desempeñan cargos de libre nombramiento y remoción, el artículo 41 *ibídem* contempló las siguientes:

**“Artículo 41. Causales de retiro del servicio.** El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; (...).

**Parágrafo 2º.** Es 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.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado”.

---

<sup>13</sup> Ley 27 del 23 de diciembre de 1992, “Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”.

<sup>14</sup> Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

Respecto a la procedencia de la insubsistencia del nombramiento como causal de retiro del servicio, el Decreto Ley 2400 de 1968, en el artículo 26, señaló que: “El nombramiento hecho a una persona para ocupar un empleo del servicio civil, que no pertenezca a una carrera puede ser declarado insubsistente libremente por la autoridad nominadora, sin motivar la providencia. Sin embargo, deberá dejarse constancia del hecho y de las causas que lo ocasionaron en la respectiva hoja de vida”.

De los anteriores preceptos se concluye que, por regla general, el ingreso al servicio público se efectúa a través del sistema de carrera administrativa; sin embargo, en algunos eventos la administración requiere de libertad para incorporar y retirar a sus empleados, por la trascendencia de las funciones que desempeñan y el grado de confianza que se requiere para el desarrollo de las mismas.

Para dichos casos se ha previsto una excepción al sistema de carrera administrativa, ya que se ingresa al servicio público sin haber superado las distintas etapas de un proceso de selección por méritos, con el fin de desempeñar empleos con funciones de conducción u orientación institucional, pues el factor determinante para la provisión de esos cargos es la confianza que se predica del ejercicio de la labor encomendada.

Vale la pena precisar que, respecto a estos empleos al nominador le está permitido disponer libremente tanto de su provisión como de su retiro, sin que sea menester que exprese los motivos de dichas determinaciones.

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional<sup>15</sup> ha sostenido que la discrecionalidad debe ejercerse dentro de los parámetros de la racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, que se satisfacen siempre que se cumpla con las siguientes exigencias: a) debe existir una norma de rango constitucional o legal que contemple la discrecionalidad expresamente, b) su ejercicio debe ser adecuado a los fines de la norma que la autoriza, y c) la decisión debe ser proporcional a los hechos que le sirven de causa.

De ahí que, el artículo 44 del CPACA respecto a las decisiones discrecionales prevea que: “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

Ahora bien, en reciente sentencia del 23 de enero de 2020, el Consejo de Estado se pronunció sobre las características de esta clase de empleos, su forma de vinculación y de desvinculación, respecto a lo cual indicó:

“En conclusión, los cargos de libre nombramiento y remoción están destinados a la dirección y conducción de las entidades oficiales, y en tal contexto, los referentes que gobiernan la provisión y retiro no pueden ser otros diferentes a la confianza y lealtad, enmarcada en la afinidad funcional e ideológica que permita definir y ejecutar de manera mancomunada las políticas de aquellas hacía el mismo propósito. Por ello, un empleado en tal cargo que no esté en sintonía con el representante y responsable de la institución pública, al margen de sus capacidades y desempeño, bien puede ser separado del empleo, ya que en la dinámica administrativa, la facultad discrecional está instituida, entre otras, para ese

---

<sup>15</sup> C. Const., Sent. T-372, may. 16/12 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

tipo de situaciones, sin que ello suponga sanción o juicio de valor a la actividad laboral”<sup>16</sup>.

## 11.2 Del personal de apoyo en el exterior

El Decreto 274 de 2000, “por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”, en el artículo 5.º estableció que los cargos del MRE son de libre nombramiento y remoción, de carrera diplomática y consular y, de carrera administrativa.

De conformidad con el artículo 6.º *ibídem*, son cargos de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

- a. Viceministro.
- b. Secretario General.
- c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero.
- d. Director de la Academia Diplomática.
- e. Director del Protocolo.
- f. Subsecretarios.
- g. Jefes de Oficina Asesora.
- h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo.
- i. Agregado Comercial.
- j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el Artículo 7º de este Decreto.
- k. Aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta a las antes mencionadas, pero que pertenezcan al ámbito de Dirección o Conducción Institucional, o Manejo y Confianza”.

Respecto a los empleos de apoyo en el exterior, el artículo 7.º de este mismo decreto previó que se trata de aquellos cargos cuyo ejercicio comporta un grado considerable de confianza y confidencialidad.

Al respecto, mediante sentencia C-808 de 2001<sup>17</sup> la Corte Constitucional declaró exequible el literal j) del artículo 6.º y el artículo 7.º del Decreto 274 del 200, al discurrir:

“El literal j del artículo 6, junto con los artículos 2, 7 y 88 establecen que es de libre nombramiento y remoción el personal de apoyo en el exterior, con lo cual, según el actor, trasgreden los límites constitucionales de la potestad legislativa para crear excepciones al régimen de carrera previsto en el artículo 125 de la Carta. Para el actor el criterio “considerable confianza y confidencialidad” con los que el legislador define a los empleos de apoyo en el exterior, es común a todos los cargos del servicio diplomático y consular y por esta vía se invierte la regla general de carrera administrativa por la de libre nombramiento y remoción.

---

<sup>16</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-00135, ene. 23/2020 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>17</sup> C. Const., Sent. C-808, ago. 01/01 M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa.

De conformidad con la definición que trae el mismo Decreto 274 de 2000, es cierto que estos cargos no son empleos propios de los niveles profesional, ejecutivo o directivo, no cumplen funciones de orientación política, ni de dirección u orientación institucional. Se trata de empleos cuyas funciones son asistir al Jefe de Misión en el desempeño de sus funciones, generalmente en labores domésticas, de mantenimiento de la oficina y residencia y de manejo de correspondencia. No obstante, su incorporación dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción se justifica por la especial relación de confianza, cercanía, seguridad e intimidad familiar que este personal tiene con el Jefe de misión y su familia. Al igual que las funciones que desempeña el personal de servicio administrativo en el exterior, el personal de apoyo cumple tareas operativas, pero se distinguen de aquellos por la especialísima relación de confianza que une a estos últimos con el Jefe de Misión y su familia, otra razón más para que puedan ser excluidos de la carrera.

Como quiera que el personal de apoyo en el exterior no ejerce funciones propias de la carrera diplomática y consular, sino cumple tareas de asistencia y ayuda para el Jefe de Misión y su familia, cuyo ejercicio cabal depende de una especial relación estrecha y cotidiana de confianza, se justifica que sea de libre nombramiento y remoción y que no les sean aplicables los principios propios de la carrera diplomática y consular, tales como el de alternación de que trata el artículo 88. Por estas razones, se declarará la constitucionalidad del literal j del artículo 6 y de los artículos 2, 7 y 88 del Decreto 274 de 2000”.

A su vez, el literal b) del numeral 2.º del artículo 5.º de la Ley 909 de 2004, estableció que:

**“ARTÍCULO 5. Clasificación de los empleos.** Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de: (...)

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios: (...)

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así:(...)

En el Ministerio de Relaciones Exteriores los del servicio administrativo en el exterior con nacionalidad diferente de la Colombiana y el personal de apoyo en el exterior”.

De conformidad con las anteriores disposiciones, es preciso concluir que el personal de apoyo en el exterior adscrito al despacho de los jefes de misión, cuyo desempeño comporta un grado considerable de confianza y confidencialidad, son de libre nombramiento y remoción, dado que su función principal es la de asistirlo en el desempeño de sus funciones.

## 12. CASO CONCRETO

Encontrándose claro el marco legal y jurisprudencial que regula el ingreso y retiro de los empleados que desempeñan cargos de libre nombramiento y remoción, procede la sala a

revisar los argumentos expuestos por el apelante en la alzada, a fin de determinar si tienen la potencialidad de enervar la decisión adoptada en primera instancia.

### **12.1 Empleo de carrera administrativa y deber de motivar el acto de desvinculación**

Aduce el actor que el empleo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18, que desempeñaba era de carrera, dada la naturaleza de las funciones simplemente operativas, administrativas o de apoyo que cumplía, las cuales no requieren un grado considerable de confianza o confidencialidad.

Adicionalmente, sostiene que el factor determinante para diferenciar entre empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, es la naturaleza de las funciones asignadas, pues serán de carrera aquellos que desarrollen labores técnicas o administrativas, y de libre nombramiento y remoción los que cumplan tareas políticas, de gobierno, de dirección o de confianza especialísima. Concluye que, al encontrarse nombrado en un cargo de carrera, su retiro debía producirse a través de un acto administrativo motivado, deber que desconoció la entidad demandada.

Sobre el particular, sea lo primero precisar que, en el plenario se encontró debidamente acreditado que:

(i) Mediante la Resolución No. 3010 de 17 de junio de 2009, el Ministro de Relaciones Exteriores nombró con carácter ordinario al señor Lascario Jiménez Lambis, en el cargo de auxiliar administrativo 03 PA, en el Consulado General de Colombia en Panamá<sup>18</sup>, del cual tomó posesión el 17 de julio de 2009<sup>19</sup>.

(ii) Con la Resolución No. 4406 de 22 de octubre de 2009, el señor Lascario Jiménez Lambis fue incorporado a la planta de personal del MRE establecida mediante Decreto 3358 de 2009, en el cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado de 18<sup>20</sup>.

(iii) A través de la Resolución No. 2025 de 13 de abril de 2015, la Ministra de Relaciones Exteriores declaró insubsistente el nombramiento del señor Lascario Jiménez Lambis en el cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18, de la planta de personal del despacho de los jefes de misiones diplomáticas y oficinas consulares, adscrito al Consulado General de Colombia en Panamá<sup>21</sup>.

(iv) Según la Resolución No. 4026 de 2009, por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleados de la Planta de Personal del MRE, la identificación, propósito principal y funciones del cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18, son:

#### **“I. IDENTIFICACIÓN**

NIVEL:	Asistencial
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO:	Auxiliar de Misión Diplomática
CÓDIGO	4850
GRADO	18

<sup>18</sup> Fl. 6

<sup>19</sup> Fl. 8

<sup>20</sup> Fls. 9-11

<sup>21</sup> Fl.2

NÚMERO DE CARGOS DEPENDENCIA	60
CARGO DEL JEFE INMEDIATO	Despacho de Jefe de Misión Diplomática u Oficina Consular Jefe de Misión Diplomática/ Jefe de Oficina Consular

## II. PROPÓSITO PRINCIPAL

Colaborar con la ejecución de las labores de asistencia administrativa al Jefe de Misión u Oficina Consular tendientes a apoyar su gestión como orientador y coordinador de las actividades propias de la Misión Diplomática u Oficina Consular.

### ÁREA DE OFICINA CONSULAR

1. Atender público, personal y telefónicamente, para suministrar la información que le sea solicitada sobre los servicios y trámites a cargo del consulado, de conformidad con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular y los procedimientos establecidos.
2. Apoyar al Jefe de la Oficina Consular en la realización de los trámites administrativos para el pago de servicios y proveedores de bienes del consulado, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Colaborar con el recibo y consignación de los valores correspondientes a los recaudos consulares y preparar los respectivos informes financieros, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
4. Brindar apoyo administrativo en la elaboración de los pasaportes, visas, tarjetas de identidad, cédulas de ciudadanía, libretas militares, inscripciones de colombianos, certificados judiciales y de policía, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
5. Brindar apoyo administrativo en la atención y trámite de los servicios notariales a cargo del Consulado, de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular, la normatividad y procedimientos vigentes sobre la materia.
6. Actualizar el Sistema Informativo del Servicio Exterior - SISE -, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la gestión realizada por el consulado.
7. Realizar y atender llamadas telefónicas y tomar nota de ellas de acuerdo con las instrucciones del Jefe de la Oficina Consular.
8. Mantener actualizado el inventario de bienes del consulado.
9. Colaborar con la recepción, clasificación, radicación, envío y archivo de la correspondencia que llegue al Consulado.
10. Redactar documentos y correspondencia de acuerdo con las instrucciones del Jefe de Oficina Consular.
11. Apoyar al Jefe de la Oficina Consular en la elaboración de los informes periódicos que el Consulado deba remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores en desarrollo de sus funciones.
12. Llevar el control diario de los compromisos del Jefe de la Oficina Consular, recordarle debidamente sobre ellos y coordinar, de acuerdo con sus instrucciones, las reuniones que deba atender.
13. Las demás que le sean asignadas por el Jefe de la Oficina Consular que por su naturaleza sean afines con las descritas en este cargo”.

Con la finalidad de establecer si el cargo desempeñado por el actor es de libre nombramiento y remoción, es menester recordar que de conformidad con los artículos 6.º y 7.º del Decreto 274 de 2002, ostentan dicha calidad en el servicio exterior, entre otros, los empleos de apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, cuyo ejercicio comporte un grado considerable de confianza y confidencialidad.

Como se señaló con antelación, tales disposiciones fueron objeto de análisis de constitucionalidad a través de sentencia C-808 de 2001, oportunidad en la que la Corte afirmó que los empleos de apoyo en el exterior no hacen parte de los niveles profesional, ejecutivo o directivo, ni cumplen labores de orientación política, ni dirección institucional, pues su propósito es asistir al Jefe de Misión en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, su incorporación dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción se justifica por la relación de confianza, cercanía, seguridad e intimidad que este personal tiene con el jefe de misión.

A su vez, conforme al artículo 5.º de la Ley 909 de 2004, son de libre nombramiento y remoción los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo o inmediato del jefe de misión, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos, como es el caso del personal de apoyo en el exterior.

Así pues, no le asiste razón al demandante cuando afirma que el cargo que desempeñaba era de carrera administrativa, en consideración a la naturaleza de las funciones simplemente operativas, administrativas o de apoyo que cumplía, pues según se explicó en precedencia, los cargos de apoyo en el exterior cumplen funciones simplemente asistenciales, pero dada la relación de estrecha confianza con el jefe de misión, son categorizados como de libre nombramiento y remoción.

Entonces, si bien el demandante desempeñaba labores netamente operativas de atención al público, elaboración de tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía, trámite de servicios notariales, recepción, clasificación, radicación, envío y archivo de la correspondencia del consulado, redacción de documentos y correspondencia, elaboración de informes, entre otros, ello no es óbice para considerar que su cargo era de libre nombramiento y remoción.

Adicionalmente, también se evidencia que el empleo por él desempeñado estaba adscrito al despacho del jefe de misión, para el presente caso Cónsul de Colombia en ciudad de Panamá, como lo exige la norma.

De otro lado, el accionante afirma que en el presente asunto no se cumple la exigencia de que el ejercicio de las funciones desempeñadas por el actor comporte un grado considerable de confianza y de confidencialidad, pues no se trata de labores domésticas, de mantenimiento de la oficina o residencia del cónsul.

Lo primero que hay que decir al respecto es que, en sentencia la C-808 de 2001 la Corte Constitucional sostuvo que los cargos de apoyo en el exterior tienen por finalidad la de asistir al jefe de misión en el desempeño de sus funciones, trayendo a modo de ejemplo el caso de labores domésticas, de mantenimiento de la oficina o residencia, pero no limitándose a estas.

Bajo ese horizonte, analizado el caso concreto se verifica que tal finalidad se cumple en el caso del actor, pues conforme al Manual Específico de Funciones y Competencias

Laborales, el propósito principal del cargo por él desempeñado es el de colaborar con la ejecución de las labores de asistencia administrativa al jefe de misión, apoyando su gestión como orientador y coordinador de las actividades propias de la oficina consular.

Adicionalmente, del testimonio del señor Hernán Mauricio Cuervo Castellanos, se extrae que sí existía la relación de confianza que echa de menos el demandante, puesto que el testigo relató que en su calidad de Cónsul en la ciudad de Panamá, efectuó unos viajes a la región del Darién Panameño, para formalizar el estatus de una población colombiana indígena ubicada en ese lugar, a los cuales no podía asistir acompañado de la vicecónsul, por su edad, 50 años, aunado a que había sufrido previamente cáncer, y dadas las condiciones en las que debían permanecer, esto es, viajes por lancha, dormir en carpas, hamacas, bañarse en el río, entre otras, viajaba en compañía del actor, quien al igual que él sabía utilizar la máquina de cedulación llamada booking, y levantar registros civiles en la máquina de escribir.

Así pues, tal era el grado de confianza del cónsul con el señor Lascario Jiménez Lambis, que ante la imposibilidad de ser asistido por la vicecónsul, decidió que fuera el demandante quien lo acompañara en tan importante labor.

En conclusión, la colegiatura evidencia que en el presente asunto se cumplen todas las exigencias establecidas en la norma y en la jurisprudencia para considerar que el empleo desempeñado por el actor era de libre nombramiento y remoción, esto es, se trataba de un cargo: **(i)** que se encontraba adscrito al despacho del jefe de misión; **(ii)** que tenía por finalidad principal el asistirlo en el desempeño de sus funciones; **(iii)** cuyas labores encomendadas eran asistenciales y de apoyo y, **(iv)** su ejercicio comportaba un grado considerable de confianza.

En tal entendido, contrario a lo considerado por el demandante, el cargo por él desempeñado era de libre nombramiento y remoción, razón por la cual, en atención a la trascendencia de las funciones encomendadas y el grado de confianza requerido, podía ser retirado del servicio a través de un acto discrecional e inmotivado, el cual debe ser adecuado a los fines de la norma que otorgan dicha facultad y respetuoso de los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

## **12.2 Anotación en la hoja de vida de las causas que originaron la desvinculación**

El segundo vicio que endilga el accionante a la resolución demandada, es que no se dejó constancia en su hoja de vida de los hechos que originaron su retiro del servicio, lo que desconoce el debido proceso e impide el ejercicio de una adecuada defensa de sus intereses.

Sobre este tópico, el artículo 26 del Decreto Ley 2400 de 1968, dispone:

**“Artículo 26.** El nombramiento hecho a una persona para ocupar un empleo del servicio civil, que no pertenezca a una carrera, puede ser declarado insubsistente libremente por la autoridad nominadora, sin motivar la providencia. Sin embargo, deberá dejarse constancia del hecho y de las causas que no lo ocasionaron en la respectiva hoja de vida”.

El anterior precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional con la sentencia C-734 de 2000<sup>22</sup>, al considerar que: “la exigencia de motivación posterior excluye la

---

<sup>22</sup> C. Const., Sent. C-734, jun. 21/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

posibilidad de que la desvinculación así efectuada se erija en un acto arbitrario y caprichoso contra el cual no exista la posibilidad de ejercer el derecho de defensa”.

Sin embargo, el Consejo de Estado<sup>23</sup> de forma uniforme, ha sostenido que el registro en la hoja de vida de los motivos que dieron lugar al retiro del empleado de libre nombramiento y remoción no puede considerarse como un elemento de validez del acto, pues dicha anotación se efectúa con posterioridad a la expedición de la decisión administrativa.

Adicionalmente, ha señalado que se trata de un requisito formal, no sustancial o esencial, cuyo desconocimiento no vicia de nulidad el acto a través del cual la administración expresó su voluntad, motivo por el que su inobservancia, como máximo puede constituir una falta disciplinaria para el funcionario que la desconoce.

Por tal razón, pese a que no existe prueba en el plenario de que se haya dejado constancia en la hoja de vida del señor Lascario Jiménez Lambis de los motivos que originaron su desvinculación al cargo de auxiliar de misión diplomática, código 4850, grado 18 que desempeñaba en el Consulado de Colombia en Panamá, tal como se señaló en precedencia, esta omisión no genera la nulidad de la resolución demandada, pues no afecta la validez de la misma por tratarse de un acto posterior e independiente.

### **12.3 Calidades profesionales y excelente desempeño del cargo**

De otro lado, el actor sostiene que se debe declarar la nulidad de la resolución acusada, pues a través de ella se desconoció que ostentaba una hoja de vida excepcional y tenía un excelente desempeño laboral.

En el decurso procesal el demandante acreditó que ostenta los títulos de abogado e historiador, con maestría en historia y que cursó diplomados en Derecho Internacional de Refugio, formación pedagógica para la educación superior y etnoeducación e interculturalidad.

También, que prestó sus servicios como director de escuela de la Escuela Comunitaria de la Boquilla en los años 2001 a 2003, y posteriormente se desempeñó como docente de cátedra de la Universidad de Cartagena en los años 2004 a 2009.

De otro lado, en el plenario se encontró probado que en los años 2011 a 2012 el actor obtuvo una calificación de servicios del 90%, y en las anualidades 2012 a 2013 y 2014 a 2015 del 100%.

Sin embargo, la idoneidad en la prestación del servicio no impide al nominador hacer uso de la facultad discrecional, por cuanto se espera y es obligación de todo empleado público, que preste sus servicios de forma óptima y eficiente, contribuyendo a la consecución de los fines esenciales del Estado, presupuesto natural del ejercicio del cargo.

Por tal razón, el Consejo de Estado ha prohijado la tesis que el adecuado desempeño del cargo no es garantía de inmovilidad, máxime cuando se trata de un empleado de libre

---

<sup>23</sup> Ver entre otras C.E., Sec. Segunda, Sent. 2015-01406, nov. 22/2018 M.P. William Hernández Gómez, C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-01135, mar. 02/2017 M.P. William Hernández Gómez, C.E., Sec. Segunda, Sent. 2014-01412, dic. 10/2015 M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-01781, nov. 29/2012 M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, y C.E., Sec. Segunda, Sent. 2010-01592, feb. 02/2012 M.P. Gustavo Gómez Aranguren.

nombramiento y remoción, posición que expuso, entre otras, en sentencia del 7 de noviembre de 2019, al discurrir:

“El primer argumento abordado por la actora para atacar esa presunción legal respecto del acto acusado se relaciona con la idoneidad en la prestación del servicio; sin embargo, tal aseveración no constituye una razón que impida al nominador hacer uso de la facultad discrecional, pues, el actuar recto, adecuado y cumplido de las funciones atribuidas por parte de un empleado, tan solo es prueba del comportamiento esperado de quien ejerce la función pública; por tal razón, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en que esa circunstancia, por sí sola, no es garantía de inamovilidad en el cargo, menos aun cuando se trata de un empleo de libre nombramiento y remoción”<sup>24</sup>.

En conclusión, el hecho de que el demandante ostentara una buena calidad profesional y hubiese desempeñado el cargo conforme a las funciones asignadas, no impedía que la Ministra de Relaciones Exteriores hiciera uso de la facultad discrecional y declarara insubsistente el nombramiento, pues se reitera, es obligación de todo empleado público prestar sus servicios de forma eficiente, sin que ello le otorgue garantía de inmovilidad, motivo por el cual se despechará desfavorablemente el tercer argumento expuesto por el apelante.

#### **12.4 Desviación de poder**

Finalmente, el accionante asegura que la resolución demandada se encuentra viciada de nulidad, pues su desvinculación obedeció a la investigación disciplinaria adelantada en su contra pese a que no fue hallado disciplinariamente responsable, supuesto fáctico que configura la causal de nulidad de desviación de poder.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la desviación de poder se presenta cuando: “un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, y amparándose en la legalidad formal del acto, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia”<sup>25</sup>.

El mencionado tribunal también ha sostenido que el acto por el cual el nominador retira del servicio a un funcionario se presume legal, y por lo tanto, es deber del afectado desvirtuar dicha presunción, acreditando que su desvinculación estuvo originada en motivos particulares y caprichosos del nominador<sup>26</sup>. En términos del Consejo de Estado:

“De igual forma, ha advertido esta Sala que la demostración de una desviación de poder impone un análisis que trasciende la órbita de lo objetivo y formal del acto censurado, para trasladarse a la esfera estrictamente subjetiva de las personas que llevan la representación de la Administración, lo que a su turno implica la demostración del iter desviatorio para quien la alega como causal de anulación, en el sentido de que debe aparecer acreditado fehacientemente que la autoridad

---

<sup>24</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2011-01138, Nov. 7/2019 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>25</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00111, may. 4/2017 M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>26</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2003-04220, may. 15/2008 M.P. Jesús María Lemos Bustamante.

nominadora actuó con fines personales, a favor de terceros o influenciado por una causa adversa al cumplimiento efectivo de los deberes públicos, que el ordenamiento legal le obliga observar”<sup>27</sup>.

Entonces, correspondía al demandante acreditar que efectivamente el acto administrativo acusado se encuentra incurso en la causal de nulidad de desviación del poder, porque la finalidad de la decisión de desvincularlo del Consulado de Colombia en Panamá tuvo origen en la investigación disciplinaria adelantada en su contra, aun cuando no fue sancionado en el decurso de tal actuación. Sin embargo, en el plenario no obra prueba alguna que lleve a esta autoridad judicial a tal convicción.

Y es que, si bien en el plenario se acreditó que contra el actor se adelantó indagación preliminar radicada bajo el No. IP 004/2013, por presuntamente no tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con quienes tenía relación por razón de sus funciones, investigación que fue archivada mediante decisión del 1.º de abril de 2014, y que posteriormente se inició la indagación preliminar radicada bajo el No. IP 015/2015, en atención a hechos similares, respecto los cuales rindió versión libre el 6 de abril de 2015, lo cierto es que no existe medio de prueba que permita considerar que existe alguna relación entre esas actuaciones y la posterior desvinculación del demandante. Simplemente se trata de hacer coincidir los dos hechos bajo un supuesto nexo causal no acreditado en las presentes diligencias,

Así pues, toda vez que el accionante no cumplió con la carga probatoria que le era exigible, por cuanto no existe siquiera un indicio de que su desvinculación estuvo motivada en la indagación preliminar adelantada en su contra, este cargo, al igual que los ya estudiados, no tiene vocación de prosperidad, razón por la cual se confirmará la decisión de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda.

### 13. CONCLUSIONES

La sala **CONFIRMARÁ** la sentencia de primera instancia, como quiera que:

**13.1** El empleo desempeñado por el actor era de libre nombramiento y remoción, al tratarse de un cargo de apoyo en el exterior, adscrito al despacho del jefe de misión, cuya finalidad principal era la de asistirlo en el desempeño de sus funciones; que tenía asignadas labores asistenciales y de apoyo, cuyo ejercicio comportaba un grado considerable de confianza, razón por la cual su desvinculación debía producirse a través de un acto no motivado.

**13.2** La omisión de la anotación en la hoja de vida de las causales que originaron la desvinculación del actor no conllevan la nulidad del acto que declaró insubsistente su nombramiento, pues no es un elemento de validez del mismo.

**13.3** Las condiciones profesionales y el correcto desempeño de la función no le conceden al accionante fuero alguno de estabilidad, pues estas son calidades exigibles de cualquier persona que presta un servicio público.

**13.4** El actor no probó que el acto administrativo que declaró insubsistente su nombramiento estuviese motivado en la indagación preliminar que se adelantó en su contra, y que término en archivo definitivo.

---

<sup>27</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00189, feb. 21/2019 M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

## 14. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

La sala confirmará la sentencia proferida el veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

## 15. COSTAS DE SEGUNDA INSTANCIA – AGENCIAS EN DERECHO

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre este aspecto, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso. Ahora bien, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone:

**“Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este Código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o un amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella (...).”

En el presente caso, se observa que el recurso de apelación de la parte demandante fue resuelto desfavorablemente.

Ahora bien, como quiera que las costas se componen de los gastos y las agencias en derecho, el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003<sup>28</sup> expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la época de los hechos, establece las tarifas y criterios que deben tenerse en cuenta por el juez al momento de fijarlas.

En la parte considerativa del mencionado acto administrativo, se definen las agencias en derecho como: “(...) la porción de las costas imputables a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de quien pierda el proceso, el incidente o trámite especial por él promovido, y de quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, revisión o anulación que haya propuesto, y en los casos especiales previstos en los códigos de procedimiento (...).”

Por su parte, el artículo 3º *ibídem* prevé que, “(...) para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este Acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables (...).”

---

<sup>28</sup> Acuerdo modificado en lo pertinente por los Acuerdos 2222 del 10 de diciembre de 2003 y PSAA13-9943 del 4 de julio de 2013, norma vigente para el 4 de mayo de 2015, fecha en la cual se radicó la demanda presentada en ejercicio del presente medio de control (fl. 37).

El artículo sexto del mencionado acuerdo en el subnumeral 3.1.3 señaló que cuando se trate de apelación en procesos ordinarios del conocimiento de esta jurisdicción, la tarifa se tasaré hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Conforme a lo anterior, la sala considera que deberá condenarse en agencias en derecho de la segunda instancia a la parte demandante, en la suma de doscientos mil pesos moneda corriente (\$200.000).

## 16. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia proferida el veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018) por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de la cual denegó las súplicas de la demanda promovida por el señor Lascario Jiménez Lambis contra la Nación- Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, de acuerdo con las consideraciones precedentes.

**SEGUNDO:** De conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, se condena en costas en esta instancia a la parte accionante según lo señalado en precedencia. Para tales efectos, se fija como agencias en derecho el valor de doscientos mil pesos moneda legal (\$ 200.000 M/L). Liquídense por secretaría del *a quo*.

**TERCERO:** Una vez en firme, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las constancias secretariales correspondientes y en el sistema de gestión judicial SAMAI.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

**Nota:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador>