



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Pedro Felipe Buitrago Restrepo,  
embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Alemania  
Radicado: 25000-23-41-000-2022-00486-01

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

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-00486-01  
**Demandante:** MILDRED TATIANA RAMOS SÁNCHEZ  
**Demandado:** ACTO ELECTORAL DEL SEÑOR PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO COMO EMBAJADOR EXTRAORDINARIO Y PLENIPOTENCIARIO DE COLOMBIA ANTE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

**Temas:** Nulidad electoral – recurso de apelación en el que se plantean cargos nuevos – facultad del presidente de la República para designar a un embajador extraordinario y plenipotenciario.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, el 15 de septiembre de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad electoral promovida contra el acto electoral que designó al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo, como embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia, ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. La señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011 presentó demanda<sup>2</sup> contra el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, por medio del cual,

<sup>1</sup> “Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.”

<sup>2</sup> El viernes 22 de abril de 2022.



el presidente de la República y la ministra de Relaciones Exteriores (E), nombraron al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo como embajador<sup>3</sup>.

## 1.2. Hechos

2. La demandante sostuvo que el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario, en el que se nombró al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo, se encontraba vacante antes de que operara la prohibición establecida<sup>4</sup> en la Ley 996 de 2005<sup>5</sup>, referida a la ley de garantías electorales. No obstante, cuando se expidió el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, la restricción mencionada estaba vigente.

3. Sostuvo que advirtió por escrito a la Cancillería de la “*infracción legal en la que incurría a luz de la ley de garantías electorales*” si realizaba dicho nombramiento, sin embargo, la entidad ignoró sus argumentos y expidió el acto electoral demandado.

4. Adicionalmente, aseguró que el demandado no estaba inscrito en la carrera diplomática y consular y tampoco acreditaba experiencia en política exterior, relaciones o negociaciones internacionales, asunto que le impedía acceder al empleo de embajador.

## 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

5. Con el acto electoral la demandante estimó desconocidos los artículos 123 y 209 de la Constitución, 32, 33 y 38 de la Ley 996 de 2005 y la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015<sup>6</sup>.

6. De la lectura del escrito de demanda, la Sala advierte que los cuestionamientos elevados por la actora se pueden sintetizar y clasificar de la siguiente manera:

### 1.3.1 Infracción de las normas en que debería fundarse

7. La actora sostuvo que se violó el artículo 123 de la Constitución, porque no se tuvo en cuenta que cuando se realizó el nombramiento cuestionado, existía una situación a “*nivel político que condiciona la contratación*” como lo es la ley de garantías. Tampoco se observó las normas que rigen la carrera diplomática y el manual de funciones del cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25, por lo que se designó a un ciudadano que carece de requisitos.

<sup>3</sup> En la parte resolutive del acto demandado se decretó: “*Nómbrese al señor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.785.129, en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, código 0036, grado 25, de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.*”.

<sup>4</sup> Esto se refiere a la limitación de realizar vinculaciones que afecten la nómina estatal mientras se adelantan las elecciones de congresistas y del presidente de la República.

<sup>5</sup> “*Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal (f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>6</sup> “*Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”



8. Manifestó que se transgredió el artículo 209 de la Norma Superior, toda vez que no se atendió al interés general, debido a que el acto electoral se expidió desconociendo las *“condiciones transitorias a nivel fáctico que rigen en el país con ocasión de las elecciones presidenciales y de congreso”* que estaban vigentes cuando se realizó el nombramiento.

9. Los anteriores reproches los concretó:

### 1.3.1.1 Desconocimiento de la ley de garantías

10. Indicó que con la designación cuestionada, no se observó la prohibición establecida en el artículo 32<sup>7</sup> de la Ley 996 de 2005, comoquiera que cuando se nombró al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo, en un lapso en la cual ya operaba la limitación de realizar vinculaciones que afectaran la nómina estatal, como consecuencia de las elecciones de congresistas y del presidente de la República.

11. Consideró que igualmente se transgredió el artículo 33<sup>8</sup> de esa misma ley, por cuanto el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, no se adecuaba a ninguna de las excepciones allí previstas que permitirán el nombramiento del embajador plenipotenciario en el curso de la prohibición contenida en la ley de garantías.

12. Agregó que se ignoró la restricción dispuesta en el inciso 4<sup>9</sup> del artículo 38 de ese mismo estatuto, pues se modificó la nómina estatal y no se explicó que el nombramiento era necesario para garantizar el funcionamiento de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.

13. En este punto, adujo que la justificación era indispensable, máxime porque en esa dependencia de representación del Estado había personas idóneas para proveer la vacante como la *“actual Embajadora”*.

14. Igualmente, señaló que se pudo haber designado a un funcionario de carrera diplomática o consular, comoquiera que el nombramiento *“no proviene de la participación dentro de un concurso público de méritos, teniendo en cuenta que el rango*

<sup>7</sup> “Artículo 32. Vinculación a la nómina estatal. Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.”

<sup>8</sup> “Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.”

<sup>9</sup> “Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado les está prohibido: (iii) 4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.”



*de embajador es una categoría de la carrera diplomática y consular, por tanto, la designación no era ni inaplazable ni tampoco imprescindible”.*

### **1.3.1.2 Infracción de normas reglamentarias**

15. La actora sostuvo que se desconoció la Resolución 1580 del 16 de marzo de 2015, acto administrativo que exige unas “*condiciones específicas*” para el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25 y el señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo no las cumplía, al no acreditar que tuviera experiencia en política exterior, relaciones o negociaciones internacionales y que dominara el idioma alemán, conforme lo reporta su hoja de vida “*publicada en el DAPRE*”.

### **1.4. Admisión de la demanda y traslado**

16. Con auto de 2 de mayo de 2022, la magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

17. En el término de traslado, se recibieron las siguientes:

### **1.5. Contestaciones**

#### **1.5.1. Ministerio de Relaciones Exteriores**

18. Por conducto de apoderado judicial, solicitó negar las pretensiones de la demanda al considerar que el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, fue expedido conforme a los parámetros constitucionales y legales, respetando las normas que establecen los cargos de libre nombramiento y remoción como lo es el de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25.

19. Al respecto, señaló que el parágrafo del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000, otorga al nominador la facultad de designar a los embajadores a través de la modalidad reseñada, en concordancia con el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución Política, que establece que corresponde al presidente de la República la designación de los agentes diplomáticos, por lo que a su juicio el acto electoral no era contrario al ordenamiento jurídico.

20. Insistió en que el nombramiento estuvo amparado en la facultad discrecional que la Constitución le otorga al presidente de la República para designar agentes diplomáticos bajo la modalidad de vinculación de libre nombramiento y remoción que establece el parágrafo del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000, en concordancia con lo que consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-262



de 2001 y el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A en el fallo del 20 de agosto 2015<sup>10</sup>.

21. Expuso la naturaleza jurídica de la carrera diplomática y consular, conforme a la providencia C-129 de 1994 de la Corte Constitucional y el proveído del 25 de marzo de 2010<sup>11</sup> del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, y advirtió que la demanda era improcedente porque los cargos de anulación se fundamentaban en una *“interpretación subjetiva y descontextualizada”* que no atiende a lo establecido en la normatividad aplicable.

22. Así mismo, aseguró que el demandado cumplía con todos los requisitos para ser nombrado en el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 grado 25 – pues contaba con la *“cualificación profesional requerida para un idóneo desempeño del cargo y con la probidad moral y ética requeridas”* para ejercer las funciones que le encomendaron, por lo que también se garantizó el principio de transparencia consagrado en el artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000.

23. Indicó que la vacancia del cargo se produjo por la renuncia del titular y que la prohibición establecida en la *“ley de garantías electorales”* no implica una limitación a la facultad nominadora de un agente diplomático, comoquiera que no se modificó la nómina y la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>12</sup>.

24. Así las cosas, concluyó que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto electoral demandado.

### 1.5.2. Pedro Felipe Buitrago Restrepo

25. Por conducto de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, no incurrió en alguna causal de nulidad y que el nombramiento se hizo en cumplimiento de las obligaciones constitucionales del presidente de la República y lo previsto en el Decreto Ley 274 de 2000.

26. Precisó que el cargo estaba vacante desde el 21 de diciembre de 2021, cuando se aceptó la renuncia del señor Hans Peter Knudsen Quevedo y, si bien el señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo no pertenecía a la carrera diplomática y consular, lo cierto es que cumplía con todos los requisitos para desempeñarse como embajador extraordinario y plenipotenciario. Además, indicó que su hoja de vida fue publicada el 3 de enero de 2022, en la página dispuesta por el Gobierno Nacional para tal efecto.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 20.08.15., M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. 25000-23-25-000-2010-00254-01.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 25.03.10., M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. 11001-03-25-000-2005-00010-00.

<sup>12</sup> Lo anterior con fundamento en el Concepto No. 20226000080317 del 17 de febrero de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública, que sirvió de sustento del Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022.





27. Aclaró que el nombramiento fue en la modalidad de vinculación de libre nombramiento y remoción, dada la confianza que implica el manejo de la política exterior y las relaciones internacionales. En este punto, transcribió apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C-129 de 1994 para describir la naturaleza jurídica del cargo de embajador.

28. Frente a la transgresión de la “Ley de garantías electorales”, manifestó que no existió vulneración alguna, comoquiera que la designación se adecuó a las excepciones establecidas en esa norma y no se trató de un “mero capricho” del nominador.

29. Para soportar su dicho, reprodujo apartes de la providencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2005 y citó el “concepto de 17 de febrero de 2022<sup>13</sup>”, frente a lo que agregó que: *“Está claro que, en el presente caso, no se vulneró ninguna de las finalidades que persigue esta Ley pues no se afectó la neutralidad de los servidores públicos que debe orientar los procesos democráticos. En este caso la designación se hizo necesaria para garantizar el cumplimiento los fines del Estado, teniendo en cuenta la importante tarea que desempeñan los Embajadores como agentes directos del Presidente de la República.”*

#### 1.6. Auto que decide dictar sentencia anticipada

30. Mediante auto del 11 de agosto de 2022, la magistrada sustanciadora decidió lo referente a los medios de convicción solicitados, la fijación del litigio y el traslado para alegar de conclusión.

31. Analizó los argumentos de la demanda y de las contestaciones, y fijó el litigio en los siguientes términos:

*“Así mismo se fija el litigio, respecto al análisis de los cargos de nulidad propuestos en la demanda para desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado contenido en el Decreto No. 360 del once (11) de marzo de 2022 “Por el cual se hace un nombramiento en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, mediante la cual se designó en provisionalidad al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, código 0036, grado 25, de la planta de personal del despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.*

*Sobre estos aspectos versará la decisión y para dicho estudio, se tendrán en cuenta el escrito de demanda y contestación de esta, partiendo del principio de justicia rogada”*

#### 1.7. Alegatos de conclusión

32. El apoderado judicial del señor **Pedro Felipe Buitrago Restrepo**, reiteró los argumentos expuestos en su contestación y, además, sostuvo que se configuraba

<sup>13</sup> Concepto No. 20226000080317 del 17 de febrero de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública



el fenómeno de la “*carencia actual de objeto*”, comoquiera que el demandado presentó su renuncia al cargo el 27 de junio de 2022 y fue aceptada a través del Decreto No. 1375 del 27 de julio de 2022, por lo que el acto electoral demandado ya no generaba efectos.

33. Así las cosas, solicitó que se declarara la terminación del proceso por “*carencia actual de objeto*” o, en su defecto, se negaran las pretensiones de la demanda.

34. El apoderado judicial del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, insistió en los argumentos que esbozó en su intervención y también consideró que con ocasión de la renuncia del demandado se configuraba el fenómeno de la “*carencia actual de objeto por sustracción de materia*”.

35. La **demandante**, presentó alegatos de conclusión de manera extemporánea y, por ello, el juez colegiado de primera instancia no los tuvo en cuenta.

### 1.8. Sentencia de primera instancia

36. El 15 de septiembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A hizo el estudio de legalidad del acto demandado y consideró, lo siguiente:

37. Frente al desconocimiento de la Ley de Garantías, indicó que la Corte Constitucional en la sentencia C-1153 de 2005, precisó que la prohibición establecida en la Ley 996 de 2005, no operaba si se debía proveer un cargo por necesidad del servicio, porque el cumplimiento de las obligaciones del Estado no puede dejar de satisfacerse “*por encontrarse en periodo de campaña*”.

38. Señaló que la Circular Conjunta No. 100-006 del 16 de noviembre de 2021<sup>14</sup> aclaró que la provisión de vacantes era procedente, cuando la falta de un funcionario haya sido producto de una renuncia, licencia, muerte o expiración del periodo fijo y siempre que se trate de empleos indispensables para el correcto funcionamiento de la administración.

39. Por lo anterior, con independencia de que el cargo hubiera quedado vacante antes o después de que estuviera vigente la restricción de la “*Ley de garantías electorales*”, el nominador no podía permitir la afectación del correcto funcionamiento del Estado y por ello profirió el acto acusado.

40. En lo que hace al desconocimiento de las normas de carrera, advirtió que el cargo de Embajador era de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República y, que, para ser designado como tal, no era necesario pertenecer a la carrera diplomática y consular, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública.



41. Con fundamento en las razones expuestas, concluyó:

*“Por lo tanto, (i) al haberse presentado renuncia por parte del señor HansPeter Khudsen Quevedo al cargo de Embajador ante el Gobierno de Alemania, (ii) ostentar el señor Presidente de la República la facultad discrecional de designar a sus agentes diplomáticos (artículo 6º del Decreto Ley 274 de 2000 y el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia) y, (iii) considerarse que la provisión de dicho cargo resultaba indispensable para el cabal funcionamiento de la administración pública, toda vez que tenía como funciones -entre otras- la representación del Gobierno Nacional ante los Gobiernos Extranjeros, la Sala considera que no se vulneró lo establecido en la Ley 996 de 2005.*

*Asimismo, para esta Corporación no es de recibo el argumento esbozado por la parte demandante en cuanto a que se debió haber provisto la vacante a través de la figura del encargo, toda vez que como se indicó en precedencia, el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del señor Presidente de la República y el único requisito a tenerse en cuenta para tal designación, es el cumplimiento al umbral mínimo del veinte (20%) de la planta externa (...), situación que se reitera, no es objeto de litigio en este proceso.*

*Tampoco se observa vulneración alguna a lo señalado en los artículos 123 y 209 Constitucionales, toda vez que, el nombramiento demandado, contrario a lo manifestado por la parte demandante, se realizó velando por los intereses generales y los fines del Estado (artículo 2º constitucional), al buscar garantizar las relaciones internacionales con la República Federal de Alemania y asimismo, de conformidad con las facultades y funciones establecidas en la Constitución y la Ley al señor Presidente de la República.”*

42. Por otra parte, aseguró que el señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo cumplía con los requisitos para ser nombrado como embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 grado 25 –, comoquiera que era profesional en economía, con maestría en política pública internacional y hablaba, leía y escribía “muy bien” el idioma inglés.

43. En cuanto el cuestionamiento relacionado con que el demandado no dominaba el idioma alemán, aclaró que la Resolución No. 1580 del 16 de marzo de 2015, determinaba que era suficiente que un embajador hablara y escribiera, además del español, el idioma inglés o cualquiera de los idiomas oficiales de la Naciones Unidas o el idioma oficial del país en el que ejercería el cargo.

44. Por último, con fundamento en la sentencia proferida por esta Sección el 17 de julio de 2015<sup>15</sup>, sostuvo que la figura de la “carencia actual de objeto” no estaba regulada en los procesos de nulidad electoral y, por ello, no había lugar a acceder a lo solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el demandado.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 17.07.15., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00089-00.





### 1.7. Recurso de apelación

45. El 28 de septiembre de 2022, la señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez interpuso “recurso de reposición” con el fin de que se revocara la sentencia del 15 de septiembre de 2022 y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

46. Expuso los argumentos esbozados por el juez colegiado de primera instancia e hizo referencia al perfil y la experiencia profesional de la “Encargada de Negocios a.i., Embajadora Yadir Salazar Mejía”, para advertir que no se respetó el principio de la reciprocidad establecido en el “numeral 4 de la ley 274 de 2000”, al asegurar que:

*“Resulta, evidente que no hay reciprocidad frente a la dedicación de la Embajadora de Carrera el 11 de enero de 2022, cumplió 25 años de servicio en la Carrera para ostentar el rango de embajadora, lo que no resulta recíproco con lo que el Ministerio de Relaciones exteriores le ofrece a ella, como resultado de tantos años de servicio al país.”* (Sic a toda la transcripción)

47. Sostuvo que, si bien el cargo de embajador era de libre y nombramiento y remoción, lo cierto es que “también hay principio que se debe cumplir al momento de celebrar contratos públicos”. En este punto, transcribió apartes de la obra de un autor identificado como “(Dávila)” en la que se describió la naturaleza del principio de planeación y su importancia en la Ley 80 de 1993.

48. El 29 de septiembre de 2022, la demandante presentó memorial de “alcance al escrito de recurso de reposición”, para lo cual indicó lo siguiente:

49. Que la señora Yadir Salazar Mejía, se encontraba en la República Federal de Alemania cuando se presentó la renuncia del señor Hans Peter Knudsen Quevedo y, además, ascendió en el escalafón, por lo que si la administración hubiera “aplicado el principio de planeación” la habría nombrado a ella y no al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo.

50. Manifestó que la referida funcionaria de “carrera” dominaba los idiomas español, alemán, inglés y francés y tenía experiencia, por lo que no resultaba acorde con el principio de reciprocidad que no se le hubiere nombrado como embajadora. Además, agregó:

*“Si bien, respecto de los idiomas, la ley 274 de 2000, establece que únicamente se debe cumplir con el idioma inglés, el nombramiento de la Embajadora de Carrera obedecía idóneamente a una verdadera planeación de su actuar en pro de los principios generales de la administración pública, ya que su perfil corresponde evidentemente a una persona con mucha más experiencia y preparada para el cargo, pero pese a ello, la administración prefiere nombrar invertir más recursos públicos en una persona que por una parte debe trasladarse a Alemania con todo lo que implica en términos de gastos de dineros públicos, aunado a que debe reembolsar gastos de desplazamiento.”* (Sic a toda la transcripción)



51. Señaló que si bien el presidente de la República tenía la facultad de nombrar y revocar libremente a sus agentes diplomáticos, lo cierto es que la designación debió atender a la necesidad, sin embargo, no lograba evidenciar ello, comoquiera que en la República Federal de Alemania había una “Embajadora de Carrera”.

52. Aunado a lo anterior, aclaró que si era necesario proveer la vacante, no comprendía la razón por la cual el nombramiento se realizó “más de dos meses” después de que se aceptara la renuncia del señor Hans Peter Knudsen Quevedo.

53. Por último, consideró:

*“También, es importante resaltar que la renuncia del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, se le aceptó la renuncia a partir del 5 de agosto de 2022, es decir que ejerció como Embajador en Alemania calculando el tiempo de traslado entre tres (3) y cuatro (4) meses y medio, esta recurrente no encuentra relación entre el nombramiento y el tiempo de trabajo con el interés general ni con los objetivos de la contratación pública.” (Sic a toda la transcripción)*

### **1.8. Oposición al recurso de apelación**

54. El 4 de octubre de 2022, el apoderado judicial del señor Pedro Felipe Buitrago se pronunció sobre el “recurso de reposición” y manifestó que éste no contenía argumentos dirigidos a desvirtuar las razones que expuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A para negar las pretensiones de la demanda.

55. Indicó que la impugnación se sustentó en las calidades profesionales de una funcionaria que no intervino en el proceso y en la “conveniencia” de haberla nombrado a ella como embajadora, es decir, que se expusieron argumentos que no fueron objeto de pronunciamiento y que son “meras apreciaciones subjetivas sin sustento probatorio o normativo”.

56. En ese sentido, solicitó que se rechazara el recurso o, en su defecto, se confirmara el fallo del 15 de septiembre de 2022.

### **1.9. Auto que concede el recurso de apelación**

57. El 7 de octubre de 2022, la magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A declaró improcedente el recurso de reposición, lo adecuó al de apelación y lo concedió.

### **1.10. Actuaciones en segunda instancia**

58. La magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 8 de noviembre de 2022, admitió el recurso de apelación. Luego, se presentaron los siguientes alegatos de conclusión:



59. El apoderado judicial del **Ministerio de Relaciones Exteriores**<sup>16</sup>, solicitó que se confirme el fallo, comoquiera que el recurso de apelación no expuso argumentos para desvirtuar las razones que sirvieron de sustento para negar las pretensiones de la demanda.

60. Igualmente, insistió en que el cargo de embajador era de libre nombramiento y remoción y que los cuestionamientos propuestos no generaban la nulidad del acto electoral demandado.

61. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado**<sup>17</sup>, expuso cuáles eran los límites del recurso de apelación con sustento en un pronunciamiento de esta Sección<sup>18</sup> y advirtió que la demandante en la alzada formuló cargos nuevos que no hicieron parte de la demanda y, por ello, no fueron objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A.

62. Consideró que no se plantearon inconformidades concretas frente a las razones de la decisión de primera instancia que estudió los cuestionamientos planteados en la demanda, por lo que observaba que se trataba de *“reproches nuevos, no controvertidos en primera instancia”*.

63. Aclaró que los argumentos del recurso de apelación eran *“cargos inéditos”* que no podían ser objeto de análisis por la Sala, toda vez que se desconocería el artículo 29 de la Constitución y se vulneraría el derecho fundamental al debido proceso del demandando, que no pudo ejercer su defensa respecto de ellos. Por estas razones, aseguró que se debía confirmar la sentencia del 15 de septiembre de 2022.

64. Agregó que, en todo caso, las inconformidades relacionadas con la no aplicación de los principios de planeación y reciprocidad, y la indebida inversión de recursos públicos, eran impertinentes y no presentaban *“una carga argumentativa y probatoria”* que permitiera estudiarlas.

65. Así mismo, indicó que los cargos relativos a la falta de necesidad del nombramiento, la inmediatez de éste, el tiempo que duró el demandado como embajador y su relación con el interés general y los principios de la contratación estatal, eran *“insustanciales frente a la presunción de legalidad”* del acto electoral demandado.

66. Además, manifestó que los nuevos cuestionamientos planteados en el recurso de apelación demostraban un interés privado que favorecía a un tercero,

<sup>16</sup> A través de memorial presentado el 16 de noviembre de 2022.

<sup>17</sup> A través de memorial presentado el 25 de noviembre de 2022.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 09.06.22., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25000-23-41-000-2019-00892-01.



lo que era ajeno y contrario a la finalidad del medio de control de nulidad electoral con el que no se podía pretender el restablecimiento de un derecho propio o externo.

67. Desde ese panorama, concluyó que: *“La sentencia recurrida debe confirmarse, habida cuenta que la alzada plantea reproches nuevos que no hicieron parte del debate procesal llevado a cabo en primera instancia y que culminó con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negando las pretensiones del libelo demandatorio. Además, no existe en la alzada un planteamiento concreto frente a la postura decisoria del Tribunal respecto de los cargos de infracción de la Ley 996 de 2005, improcedencia de la figura del encargo, vulneración de los artículos 123 y 209 superior, y los requisitos exigidos para ostentar el cargo de embajador; no exhiben una carga argumentativa y probatoria satisfactoria, amén de que denota un interés particular, contrario al interés general o público, propio del medio de control de nulidad electoral.”*

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

68. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A el 15 de septiembre de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda electoral promovida contra el acto de designación del señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo como embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, de conformidad con el artículo 150<sup>19</sup> y el literal C<sup>20</sup> del numeral 7 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo N°. 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestión previa

69. El apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores y la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, en sus intervenciones de segunda instancia, indicaron que la demandante en el recurso de apelación propuso cargos nuevos que no formuló en la demanda y, por ello, no esgrimió argumentos para

<sup>19</sup> “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.”

<sup>20</sup> “C) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según sea el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado”. Igualmente, conviene precisar que el artículo 2° del Decreto 3356 del 7 de septiembre de 2009, adicionó la nomenclatura de empleos de que trata el Decreto 2486 del 25 de julio de 2006 y estableció que el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25 era del nivel directivo.





desvirtuar las razones de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A.

70. Aunado a lo anterior, la agente del Ministerio Público aseguró que la Sala no se podía pronunciar sobre esos nuevos cuestionamientos, so pena de desconocer el artículo 29 de la Constitución y el derecho fundamental al debido proceso del demandado.

71. Esta Sección respecto de la referida situación procesal, en la sentencia del 9 de junio de 2022<sup>21</sup>, precisó:

*“106. De la pretensión principal del recurso de apelación, **que no es otra que la revocatoria o reforma de una decisión judicial dictada en primera instancia**, se desprende la exigencia de formular reparos concretos, motivos de inconformidad, razones específicas por las que se considera que aquélla es incorrecta, que no está total o parcialmente en consonancia con el ordenamiento jurídico, pues en el evento de no contar la debida sustentación, de no formularse reparos determinados, en estricto sentido no hay asuntos que ameriten el pronunciamiento del superior funcional<sup>22</sup>, de allí que incluso se brinde la posibilidad de declarar desierta la impugnación.*

*107. Bajo el mismo razonamiento, en principio **tampoco es de recibo que al hacerse ejercicio del recurso de apelación se plantee el estudio de asuntos que no fueron ventilados en primera instancia**, pues prima facie **no resulta válido** formular como razón para revocar o reformar la decisión proferida por el juez de primer grado asuntos no debatidos, es decir, so pretexto de considerar que éste se equivocó en el análisis que emprendió al decidir el asunto, **exponer temas que no fueron discutidos en las oportunidades legalmente establecidas, lo cual también puede afectar el derecho a la defensa de la contraparte, toda vez que con anterioridad no ha tenido la oportunidad de rebatir los argumentos nuevos.**” (Negrita fuera del texto)*

72. De conformidad con el criterio de la Sala, es necesario verificar cuáles cargos formulados en el recurso de apelación fueron planteados desde el inicio del medio de control de nulidad electoral y, en consecuencia, pueden ser estudiados.

73. Para desarrollar lo anterior se compararán las razones de ilegalidad del acto electoral esbozadas en la demanda y los memoriales que constituyen la alzada, así:

Demanda de nulidad electoral	Recurso de apelación
“NORMAS VIOLADAS Con el nombramiento del Doctor PEDRO FELIPE	“RECURSO DE REPOSICIÓN” “(…) Por una parte, el Despacho considera, que el

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 09.06.22., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25000-23-41-000-2019-00892-01

<sup>22</sup> Ob. Cit. “En reciente fallo de la Sección se indicó: “Sobre el particular, se tiene que el punto referente a que el demandado incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por respaldar a un aspirante distinto al que avaló el partido político del que forma parte, no contiene un reparo concreto dirigido a cuestionar la providencia de primera instancia, omisión que impide a la Sala emitir pronunciamiento alguno acerca de esa manifestación.” Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 10 de marzo de 2022, Rad. 25000-23-41-000-2019-01029-01, 25000-23-41-000-2019-01098-01.”





*BUITRAGO RESTREPO se violó, el artículo 123 y 209 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 32, 33 y 38 de la ley 996 de 2005 y la Resolución 1580 del 16 marzo de 2015, "Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores".*

#### CONCEPTO DE VIOLACIÓN

*Con el nombramiento, se violó el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, que establece:*

*(...) Este artículo, dispone que los servidores públicos deben ejercer sus funciones con sujeción a la constitución, la ley y el reglamento, por tanto, en el nombramiento del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, se debió observar las disposiciones normativas aplicables al caso en concreto, teniendo en cuenta la aplicación normativa en el momento a nivel político que condiciona la contratación, y tener en cuenta, el manual de funciones específico del cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. código 0036, grado 25.*

*También se viola el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia en los términos del artículo 209 que dispone:*

*(...) Así las cosas, dentro de las actuaciones administrativas se establece el cumplimiento de los principios que rigen la función y los procedimientos administrativos en todas las actuaciones de la administración, sin embargo, en el decreto 360 de 11 de enero el Ministerio de Relaciones Exteriores se sustrajo del postulado sobre los intereses generales, toda vez que el decreto se expidió a pesar de las condiciones transitorias a nivel fáctico que rigen en el país con ocasión a las elecciones presidenciales y de congreso que estaban vigentes en el momento en que la administración profirió el acto.*

*La carta superior establece, que la función administrativa tiene como justificación el servicio a los intereses de todos los asociados o miembros del Estado, en ese sentido, las actuaciones administrativas no pueden tener otro destino que el interés general que en este caso se reclama para que se estudie en el caso, para determinar si está disposición normativa fue tenida en cuenta por el nominador a la hora de designar al Embajador, ya que para la accionante, no hay concordancia entre lo establecido por la Constitución Política de Colombia y lo que se evidencia en el caso concreto, teniendo en cuenta que el interés general es un concepto "abstracto e indeterminado que se debe analizar en cada caso".*

*Se plantea por parte de esta actora, que el Ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad, se sustrajo del deber de coordinar sus actuaciones para lograr el cumplimiento de los fines del Estado al realizar la designación cuestionada sin tener en cuenta la coordinación debida del acto administrativo para proveer la vacante, con sujeción a la ley y al contexto actual que exige sujeción de las autoridades a normas específicas para la garantía de los intereses*

*Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, no fue nombrado con violación a las disposiciones legales por haber sido su nombramiento en vigencia de la ley de garantías electorales 996 de 2005, porque la ley establece unas excepciones y dentro de ellas, se encuentra la de la renuncia, además porque el cargo es de libre nombramiento y remoción.*

*Por otra parte, sostiene el Despacho que el Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, cumplía a cabalidad con los requisitos exigidos por la ley 274 de 2000 y por el manual de funciones de la Cancillería.*

*"Encargada de Negocios a.i., Embajadora Yadir Salazar Mejía*

*Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con posgrado en Economía de la Integración Europea de la Universidad del Saarland, Alemania. Certificados en Gestión Ambiental y Cambio Climático Global de la Universidad de Harvard.*

*Experiencia en política internacional en materia de comercio, medio ambiente, tecnologías de la información y las comunicaciones, así como empoderamiento de la mujer. Énfasis en negociaciones multilaterales y estructuración de proyectos de desarrollo público-privado.*

*Idiomas: español, alemán, inglés, francés.*

*Experiencia profesional:*

- Desde 11 de enero de 2022: Rango de Embajadora en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.*
- Desde octubre de 2020: Ministra Plenipotenciaria en la Embajada de Colombia en Alemania.*
- 2018-2020: Jefa de Gabinete de la Vicepresidenta de la República de Colombia.*
- 2018 Directora de Asuntos Políticos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.*
- 2016-2018: Ministra Plenipotenciaria en la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones de la Organización de los Estados Americanos - OEA, CITEI, Washington DC.*
- 2011-2016: Ministra Consejera en la Misión Permanente de Colombia ante la OEA, Washington DC.*
- 2010-2011: Embajadora Alterna, Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, Nueva York.*
- 2009-2010: Directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.*
- 2006-2009: Coordinadora de las negociaciones para los tratados de libre comercio de Colombia con Canadá, EFTA y Unión Europea y negociadora de políticas de Competencia, Monopolios y Empresas del Estado del Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo de Colombia, Bogotá.*
- 2005-2006: Primer Secretario de Relaciones Exteriores, miembro del equipo editorial de publicaciones sobre política exterior colombiana, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.*
- 1999-2005: Primer Secretario de Relaciones Exteriores en la Embajada de Colombia en Alemania - Encargada de Asuntos Económicos y Derechos*



<p>públicos que está en cabeza del ejecutivo.</p> <p>No se tuvo en cuenta, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores la disposición del siguiente artículo de la ley 996 de 2005:        (...) Al designar del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, se le está vinculando a la nómina estatal, porque al ser nombrado, hace parte del listado del personal que labora para el Estado. No era posible su designación en la fecha en que expidió el decreto 360 de 11 de marzo de 2022, ya que desde el 28 de enero de la misma anualidad (y hasta las elecciones de segunda vuelta de ser el caso), porque las actuaciones de la administración en todos sus niveles, deben estar acordes a esta disposición normativa que limita la designación del personal de la planta global del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la época electoral que vive el país, y como se puede entender, está suspendida.</p> <p>También se violó el artículo 33 de la ley 996 de 2005, que establece:</p> <p>(...) Al observar el decreto 360 de 11 de marzo de 2022, no se evidencia, que se justifique mediante una de las causales de excepción que se contemplan en el artículo anterior; porque el nombramiento no es para suplir una necesidad de defensa y seguridad del Estado, no se trata de un contrato de crédito público, no es referente a una emergencia educativa, sanitaria ni de desastres, ni ninguna de las demás excepciones contempladas, por lo que se viola esta disposición.</p> <p>Adicionalmente la disposición del inciso 4° del parágrafo del artículo 38 sobre Prohibiciones para los servidores públicos, establece que:</p> <p>(...) Al expedir la designación cuestionada, se violó esta disposición, toda vez, que por una parte, se modifica la nómina estatal al incluir al designado en el personal del servicio exterior, y por otra parte, en el decreto del nombramiento, al designar al Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, se debió justificar el criterio de necesidad, ya que el nombramiento no resultaba indispensable, para el cabal funcionamiento de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, porque en dicha Embajada, se encuentra el personal idóneo para el manejo de las relaciones internacionales con ese país, y bien se pudo haber designado a la actual Embajadora por encargo para suplir la vacante, mientras rige la ley 996 de 2005.</p> <p>También, se pudo haber designado a un funcionario de Carrera Diplomática y Consular en el entendido que la designación en cuestión no proviene de la participación dentro de un concurso público de méritos, teniendo en cuenta que el rango de embajador es una categoría de la carrera diplomática y consular, por tanto, la designación no era ni inaplazable ni tampoco imprescindible.</p> <p>Se viola, además, la Resolución 1580 del 16 marzo de 2015, "Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores".</p>	<p>Humanos, Bonn y Berlín.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998-1999: Secretaria Privada del Viceministro para Europa, Asia, África y Oceanía, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá.</li> <li>• 1997-1998: Tercer Secretario de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Escritorio de Alemania, Bogotá.</li> <li>• 1996-1997: Curso de Formación Diplomática y Consular, Academia Diplomática de San Carlos, Bogotá."</li> </ul> <p>En concordancia por el perfil profesional, contrastado con el principio rector del numeral 4 de la ley 274 de 2000, que establece:</p> <p>(...) Resulta, evidente que no hay reciprocidad frente a la dedicación de la Embajadora de Carrera el 11 de enero de 2022, cumplió 25 años de servicio en la Carrera para ostentar el rango de embajadora, lo que no resulta recíproco con lo que el Ministerio de Relaciones exteriores le ofrece a ella, como resultado de tantos años de servicio al país.</p> <p>Si bien, el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción, también hay principio que se deben cumplir al momento de celebrar contratos públicos.</p> <p>Además, "la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias han incluido más herramientas para garantizar el cumplimiento de los contratos estatales y los fines del Estado, el principio de planeación es uno de los más representativos y de mayor relevancia, los más recientes desarrollos normativos, se han elaborado pensando en evitar que la contratación sea producto de la improvisación (...) el principio de planeación no es un simple principio abstracto, su aplicación sistemática junto con los demás principios y la debida interpretación del marco normativo de la contratación, garantiza el éxito del contrato, protege los intereses de la entidad, el bien común y los derechos de los oferentes y contratistas que ostentan la calidad de colaboradores de la administración en el cumplimiento de sus deberes, por el contrario su inobservancia o aplicación aislada o a medias, eventualmente trae consecuencias como la nulidad del contrato, o el incumplimiento del mismo, controversias contractuales, sobrecostos y otros perjuicios patrimoniales para las partes, así como la defraudación del interés general y los fines de la administración." (Dávila)." (Sic a toda la transcripción)</p> <p>"Alcance al escrito de Recurso de Reposición"</p> <p>"En relación con el perfil profesional de la Doctora Yadir Salazar Mejía Embajadora, se tiene que ella estaba presente en Alemania cuando se presentó la renuncia del Embajador, a partir del 8 de enero de 2022, y la embajadora de Carrera ascendió en el Escalafón el 11 de enero de 2022, si la administración hubiera aplicado el principio de planeación, se habría podido nombrar en el Cargo de Embajador en Alemania a la Embajadora de Carrera la Doctora Yadir Salazar Mejía, sin ninguna necesidad de haber nombrado en libre nombramiento y Remoción al Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO</p>
--	---





Toda vez que, se exigen condiciones específicas del cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario código 0036, grado 25, condiciones que según la hoja de vida del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO publicada en el DAPRE, no cumple con las especificaciones profesionales del Manual, debido a que no se puede ver la experiencia en cuanto a política exterior, relaciones internacionales, negociaciones internacionales, ni relacionada con el contexto internacional o de Colombia en el exterior, ni sobre el idioma alemán, en este sentido los requerimientos de dicho manual no coinciden con la realidad.” (Sic a toda la transcripción)

RESTREPO.

También se tiene que, la Doctora Yadir Salazar Mejía Embajadora, según el perfil de la página de la Cancillería, cuenta con cuatro (4) idiomas, incluyendo el alemán (español, alemán, inglés, francés), además de la experiencia de una funcionaria que, por mérito alcanzado dicho rango, lo que no resulta acorde al principio reciprocidad que no haya sido nombrada como embajadora el 11 de marzo de 2022.

Si bien, respecto de los idiomas, la ley 274 de 2000, establece que únicamente se debe cumplir con el idioma inglés, el nombramiento de la Embajadora de Carrera obedecía idóneamente a una verdadera planeación de su actuar en pro de los principios generales de la administración pública, ya que su perfil corresponde evidentemente a una persona con mucha más experiencia y preparada para el cargo, pero pese a ello, la administración prefiere nombrar invertir más recursos públicos en una persona que por una parte debe trasladarse a Alemania con todo lo que implica en términos de gastos de dineros públicos, aunado a que debe reembolsar gastos de desplazamiento.

Por otra parte, si bien, es facultad del presidente de la república, nombrar a sus agentes diplomáticos en libre nombramiento y remoción, el nombramiento del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, nombramiento debió obedecer a la necesidad que está recurrente no logra evidenciar, porque si bien hubo una renuncia, situación excepcional en la ley de garantías electorales (Ley 996 de 2005), cuál era la necesidad de ese nombramiento si en Alemania había una Embajadora de Carrera.

Aunado a que, si había una necesidad, tampoco se nombró inmediatamente al Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, una vez se conoció de la renuncia del Entonces Embajador señor, Hans-Peter Knudsen Quevedo, por el contrario, el nombramiento se dio más de dos meses después de la aceptación de su renuncia.

También, es importante resaltar que la renuncia del Doctor PEDRO FELIPE BUITRAGO RESTREPO, se le aceptó la renuncia a partir del 5 de agosto de 2022, es decir que ejerció como Embajador en Alemania calculando el tiempo de traslado entre tres (3) y cuatro (4) meses y medio, esta recurrente no encuentra relación entre el nombramiento y el tiempo de trabajo con el interés general ni con los objetivos de la contratación pública.” (Sic a toda la transcripción)

74. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta claro que los cargos del recurso de apelación relacionados con: (i) la inaplicación de los principios de reciprocidad y planeación; (ii) la inversión de recursos públicos para el traslado del demandado a la República Federal de Alemania; (iii) la necesidad e inmediatez del nombramiento; y (iv) el tiempo que duró como embajador el señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo en concordancia con el interés general y los objetivos de la contratación pública; son inconformidades nuevas que no fueron planteadas en la demanda y, por ello, no serán objeto de estudio.





75. Igualmente, la mención que se hizo al perfil y la experiencia profesional de la señora Yadir Salazar Mejía es un asunto que no se puso de presente desde que se promovió del medio de control de nulidad electoral y, por lo tanto, tampoco será materia de discusión en esta instancia. En este punto, se aclara que en la demanda se hizo referencia a la “*actual Embajadora*” pero no se indicó quién era esa persona y tampoco se expuso su perfil profesional, sino solo hasta la alzada.

76. Sin embargo, se advierte que el argumento según el cual “*se pudo haber designado a un funcionario de Carrera Diplomática y Consular*”, es un cuestionamiento que se formuló como causal de nulidad desde que inició el proceso y que se reiteró en el recurso de apelación<sup>23</sup>, por lo que resulta procedente su estudio.

77. Aclarado lo anterior, la controversia que subyace en el trámite del vocativo de la referencia, es la siguiente:

## 2.4. Problema jurídico

78. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la sentencia de proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A el 15 de septiembre de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad electoral que se promovió contra el acto electoral que designó al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo como embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, para lo cual se deberá resolver el siguiente interrogante:

- ¿Es ilegal el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022, por cuanto se pudo haber nombrado a un funcionario de carrera diplomática y consular de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania en el cargo de embajador de esa oficina de representación del Estado?

79. Para resolver el interrogante planteado, se abordará el estudio pormenorizado de la normatividad relativa a la carrera diplomática y consular en el marco que rodea la designación de los embajadores, y luego se resolverá la inconformidad propuesta en el recurso de apelación.

## 2.5. Caso concreto

### 2.5.1. Normatividad relativa a la carrera diplomática y consular

80. Las normas por medio de las cuales se regula el Servicio Exterior de la República de Colombia y la Carrera Diplomática y Consular aplicables a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que ejerzan funciones

<sup>23</sup> En el recurso de apelación, la parte actora manifestó que, en Alemania existía un “*embajador de carrera*” y que, en consecuencia, no se debía nombrar a otra persona en el cargo.



para el servicio exterior, dentro o fuera de la República de Colombia y pertenezcan o no a este sistema de carrera se encuentran contenidas en el Decreto Ley 274 de 2000.

81. En el artículo 5º de este decreto se dispuso que los empleos del Ministerio de Relaciones Exteriores se clasifican en i) libre nombramiento y remoción, ii) carrera diplomática y consular y, iii) carrera administrativa, asignándole a los embajadores la connotación de ser de libre nombramiento conforme el parágrafo del artículo 6 del referido estatuto<sup>24</sup>.

82. Esta normativa se encuentra acorde con la Constitución Política, que estableció en el numeral 2 de su artículo 189 la facultad del presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares.

83. Es así como, el jefe de Estado está investido para desplegar la potestad nominadora a través de la figura del libre nombramiento y remoción de los embajadores extraordinarios y plenipotenciarios lo que no significa arbitrariedad en su ejercicio, dado que, en dicho cometido, debe guardar el respeto por las normas nacionales e internacionales que rigen el empleo, como sería, entre otras, el cabal cumplimiento de requisitos del designado y, adicional el acatamiento de la cuota mínima del 20% de asignación de las vacantes, en personal de carrera diplomática bajo la situación administrativa de ascenso<sup>25</sup>.

84. Es importante aclarar, que no puede pensarse que en esta última circunstancia el empleo deje de ser de libre nombramiento y remoción, dado que, quienes son ascendidos se desempeñan como agentes directos del jefe de Estado en el servicio exterior lo que determina la confianza que en ellos recae por parte del primer mandatario.

85. Sobre el particular y en especial en relación con el contenido de este precepto normativo establecido en el numeral 2 del artículo 189 Superior, la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2001, explicó:

*“(...) En ese orden, por una parte, debe entenderse que la ratio juris de una carrera no es otra que racionalizar el ejercicio de la administración por medio de una normatividad que regule el mérito para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio pues ella busca objetivar el manejo del personal del Estado y sustraerlo del uso de factores subjetivos y aleatorios.*

<sup>24</sup> “ARTÍCULO 6. Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes: (...) PARÁGRAFO 1. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular. (...)”

<sup>25</sup> “ARTÍCULO 6. Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes: (...) PARÁGRAFO 1. Inciso 3: Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, a medida que se presenten las vacantes.”





*Pero, por otra parte, en la particularidad de nuestro sistema jurídico, si bien los embajadores representan al Estado y al Presidente de la República como Jefe de Estado, no puede desconocerse que el criterio de esa representación no se deriva necesariamente de que dichos funcionarios pertenezcan al sistema de carrera sino también de la legitimidad democrática que para estos efectos el propio Presidente transmite a sus agentes diplomáticos y consulares.*

***El artículo 189.2 de la Constitución le confía como misión especialísima al Presidente de la República la de dirigir las relaciones internacionales y es precisamente para ello que se le reviste de la facultad de nombrar a los agentes diplomáticos y consulares. Ello tiene sentido en la medida en que cuando el Presidente de la República actúa como Jefe de Estado y dirige las relaciones internacionales, está en juego la política de esas relaciones exteriores bajo los principios que precisa el artículo 9 de la Constitución. Eso explica la autonomía de que debe disponer el Jefe del Estado en este aspecto, autonomía que en todo caso está sometida a controles estrictos, no técnicos sino políticos, como el que ejerce el Congreso de la República.***

***Así, las condiciones de dirección y confianza que caracterizan a los cargos de Embajador y Cónsul General Central resultan incuestionables pues se trata de servidores que se desempeñan como agentes directos del Jefe de Estado en el servicio exterior. Ante ello, tiene sentido que el Gobierno Nacional cuente con una fundada discrecionalidad para su designación y que ella se explique como una excepción racional al régimen de carrera (...)***

***Entonces, la discrecionalidad razonable y necesaria que debe tener el Presidente de la República para dirigir las relaciones exteriores no riñe con el imperativo constitucional de la carrera administrativa pues la previsión de acceso de funcionarios de la carrera diplomática y consular a los cargos de Embajador y Cónsul General Central es una clara muestra de la armonización entre el poder discrecional y la provisión de cargos por medio de la carrera diplomática.***

*En ese sentido, el párrafo del artículo 6 no invierte la regla general de la carrera, pues corresponde al principio de razón suficiente el mantener la discrecionalidad del Jefe del Estado en la dirección de las relaciones exteriores y el reconocer la relación de plena confianza y dirección que desempeñan los Embajadores en representación directa del Jefe del Estado en el servicio exterior.” (Negrita fuera del texto)*

86. Esta tesis encuentra su antecedente en la sentencia C-129 de 1994, en donde se estudió la constitucionalidad de los nombramientos de libre remoción de los jefes de misión diplomática, a saber:

*“(…) los agentes del Presidente en tan delicada función, deben ser de su absoluta confianza; es así cómo, por la condición misma de agentes del Presidente, deben, en consecuencia, ser de su libre nombramiento y remoción.*

*La razón de lo anterior es obvia: los agentes directos del Presidente de la República -sobre todo los que le colaboran en sus funciones como Jefe de Estado- son funcionarios políticos, en el sentido de representar la vocería del Jefe de Estado, bajo la inmediata dirección del gobierno nacional -en este caso del presidente de la República y de su ministro de Relaciones Exteriores-, en asuntos de particular trascendencia política, es decir, de decisión estatal que conlleva una*



*determinación general y doctrinaria como manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado con relación a otros Estados.*

***Lo anterior no significa que la Carrera diplomática y consular esté en contradicción con el sistema de libre nombramiento y remoción; lejos de excluirse, ambos sistemas deben armonizarse. Nada impide pues el que los funcionarios de carrera diplomática puedan ocupar el cargo de Jefes de misión. Más aún, lo deseable es que puedan acceder a él como una natural culminación de su carrera. Pero aún en esta eventualidad, su nombramiento y permanencia en el cargo depende de la discrecionalidad del Presidente de la República o de su Ministro de Relaciones Exteriores. Por ello encuentra la Corte que, en el caso del nombramiento para el cargo señalado de personas que no pertenezcan a dicha carrera, no se está violando el derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.***

***Lo que sí constituye un contrasentido es pretender que sólo los vinculados a la carrera diplomática sean los llamados a ser jefes de misión, porque de ser ello así, se estaría desconociendo la discrecionalidad, razonable y necesaria, que le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado para designar a sus agentes en el exterior. Sería absurdo que un Jefe de Estado no pudiera escoger a sus colaboradores más directos en el desempeño de su función como director de las relaciones internacionales, es decir, de los ejecutores de su política en este campo. Sería tanto como limitarles los medios aptos para la consecución del fin que la Constitución le señala en esta materia. Esta es la razón por la cual a todos los jefes de Estado, en el concierto internacional, se les otorga una discrecionalidad razonable para la selección del personal de jefes de misión diplomática. (Negrita fuera del texto).***

87. Lo anterior significa que la naturaleza jurídica del empleo de embajador es ser de libre nombramiento y remoción, sin que por ello se pueda entender que no le es permitido a los miembros de carrera diplomática y consular ocupar dichas plazas, dado que, conforme a las normas que rigen la materia, las mismas deben ser destinadas en una proporción de 20% a funcionarios escalafonados, quienes pueden tener el cargo, pero aun así su permanencia en éste depende de las necesidades del servicio.

88. Teniendo claras las normas que rigen esta clase de nombramientos, se procederá a analizar el caso concreto.

### **2.5.2. Argumento de la apelación**

89. La demandante insistió en que se debía nombrar en el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario a alguno de los funcionarios de carrera diplomática y consular adscritos a la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.

90. La señora Mildred Tatiana Ramos Sánchez consideró que, “*el rango de embajador es una categoría de la carrera diplomática y consular*” y puso de presente que en la embajada de Alemania “*se encuentra el personal idóneo para el manejo de las relaciones internacionales con ese país*”.



91. Al respecto, se advierte que la facultad otorgada al presidente de la República para designar como embajador, a una persona que cumpla con los requisitos del cargo y que no pertenezca a la carrera diplomática y consular, en gracia de discusión, únicamente está limitada por el cumplimiento del deber de destinar el 20% de las vacantes para funcionarios escalafonados, restricción establecida en el inciso 4 del párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000.

92. Sin embargo, tal y como lo precisó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, la demandante no hizo referencia a dicha restricción y, en consecuencia, es un asunto que no constituye causal de ilegalidad sobre la que la Sala pueda pronunciarse.

93. Ahora bien, tal y como se expuso en el numeral 2.5.1. de esta providencia, el presidente de la República goza de un amplio margen de discrecionalidad para nombrar a sus agentes diplomáticos y ello no rige con el principio del mérito del sistema de carrera diplomática y consular.

94. Aquella facultad encuentra justificación en la confianza que implica la representación de Colombia ante otros gobiernos, pues las relaciones internacionales es un asunto que por expresa disposición constitucional está en cabeza del jefe de Estado y éste transmite la legitimidad democrática a sus agentes para que actúen en su nombre.

95. Considerar que el poder discrecional del presidente de la República, que en nada refiere a la arbitrariedad, cede ante el derecho de un funcionario de carrera diplomática y consular, es opuesto a la doctrina electoral sobre la materia y, en palabras de la Corte Constitucional, “*un contrasentido*”, en tanto se le impediría al primer mandatario escoger a sus colaboradores más cercanos en el desarrollo de su política de exterior, es decir, de los ejecutores de su visión en este campo.

96. Por lo tanto, que la parte actora considere que el cargo debió ser ocupado por un funcionario de carrera diplomática y consular, en concreto por una persona de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania, no torna en ilegal el Decreto No. 360 del 11 de marzo de 2022.

97. Igualmente, es importante precisar que el cargo en el que se hizo la designación se encontraba vacante por la renuncia que se le aceptó al señor Hans Peter Knudsen Quevedo y para garantizar la función pública relacionada con la representación del Estado era indispensable que se realizara el nombramiento, el cual, como ya se reseñó, podía recaer en una persona de confianza del jefe de Estado.

98. Además, el presidente de la República no tenía la obligación de justificar la necesidad de nombrar como embajador a una persona externa y que no perteneciera a la carrera diplomática y consular, debido a la discrecionalidad que tiene para elegir a quienes lo representan a nivel internacional.



99. En efecto, solo bastaba que el demandado cumpliera con los requisitos establecidos para el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25, cuestión zanjada por el juez colegiado de primera instancia y no controvertida en la apelación, para que el presidente de la República lo nombrara como el jefe de la misión diplomática de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania.

100. Así las cosas, el argumento de la apelación no tiene vocación de prosperidad y habrá que confirmarse la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A.

## 2.6. Conclusión

101. Con el argumento de la apelación, la demandante no desvirtuó la presunción de legalidad del acto que designó al señor Pedro Felipe Buitrago Restrepo como embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de la República Federal de Alemania y, por ello, se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## III. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A el 15 de septiembre de 2022, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en el numeral 2.5. de la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado



Demandante: Mildred Tatiana Ramos Sánchez  
Demandado: Pedro Felipe Buitrago Restrepo,  
embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Alemania  
Radicado: 25000-23-41-000-2022-00486-01

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Magistrado**

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.