

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Expediente: 25000-2341-000-2022-01158-00
Demandante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ
Demandado: LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Y OTROS
Medio de control: ELECTORAL
Asunto: SENTENCIA – ACTO DE NOMBRAMIENTO
EMBAJADOR – REQUISITOS

La Sala decide la demanda presentada por el señor Joan Sebastián Montero Hernández en nombre propio en ejercicio del medio de control jurisdiccional electoral, previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (**en adelante CPACA**), con el fin de que “*PRIMERA: Se declare la Nulidad del DECRETO No. 1879 DEL 09 DE SEPTIEMBRE DE 2022 “Por el cual se hace un nombramiento en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, suscrita por el Señor presidente GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO y el Ministro de Relaciones Exteriores ÁLVARO LEYVA DURAN, que designó al Dr. LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de la República Bolivariana de Nicaragua.*” (archivos 1 y 6 expediente electrónico).

I. PRETENSIONES

En el escrito de la demanda y su subsanación (archivos 01 y 06 expediente electrónico), la parte actora elevó las siguientes súplicas:

“II. PRETENSIONES

PRIMERA: *Se declare la Nulidad del DECRETO No. 1879 DEL 09 DE SEPTIEMBRE DE 2022, Por el cual se hace un nombramiento en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, suscrita por el Señor presidente GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO y el Ministro de Relaciones Exteriores ÁLVARO LEYVA DURAN, que designó al Dr. LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA como Embajador Extraordinario y*

Plenipotenciario ante el Gobierno de la República Bolivariana de Nicaragua.” (archivos 01 y 06 expediente electrónico).

II. HECHOS

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora narró, en síntesis, lo siguiente:

- 1) El señor demandado no pertenece a la carrera diplomática y consular. Al momento del nombramiento de León Fredy Muñoz Lopera como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de Nicaragua, existían funcionarios de carrera que ya habían superado el periodo de alternancia en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales tenían prelación para ser nombrados en el cargo de embajador ante Nicaragua, en virtud de los principios de especialidad y mérito en la carrera diplomática y consular.
- 2) El señor Francisco Javier Echeverri Lara que ostenta la categoría de embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 1446 de 09 de agosto de 2019, se le nombró en planta interna en el despacho del viceministerio de Relaciones Exteriores de la Cancillería, en la actualidad lleva más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 3) El señor Juan José Quintana Aranguren que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2883 del 8 de julio de 2021, se le nombró director técnico en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores como director del área de asuntos políticos multilaterales.
- 4) Quince días después del nombramiento del señor Muñoz Lopera como Embajador en Nicaragua, por medio del decreto 1879 del 09 de septiembre de 2022, se designó al señor Juan José Quintana Aranguren como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia en la Republica Oriental de Uruguay.
- 5) La señora Fulvia Elvira Benavides Cotes que ostenta la categoría de embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto No 0755 del 25 de febrero de 2020, se le nombró director técnico en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores como directora de la Dirección de Asuntos Migratorios,

Consulares y Servicio al ciudadano. La señora Fulvia Elvira Benavides Cotes lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

6) El señor Ignacio Enrique Ruiz Perea que ostenta la categoría de embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto No 2051 del 01 de noviembre de 2018, se le nombró ministro plenipotenciario en planta interna del Ministerio de Relaciones exteriores. Quince días después del nombramiento del señor León Fredy Muñoz Lopera como Embajador en Nicaragua, por medio del Decreto 1879 del 30 de agosto de 2022, se designó al señor Ignacio Enrique Ruiz Perea como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Hungría.

7) El señor Mauricio Baquero Pardo, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2047 de 1 de noviembre de 2018, se le nombró como Ministro Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores en planta interna como director de los Asuntos Institucionales ante Organismos Multilaterales. El señor Mauricio Baquero Pardo lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

8) El señor Luis Fernando Cuartas Ayala que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2052 de 1 de noviembre de 2018, se le nombró como Ministro Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores en planta interna adscrito a la asistencia a connacionales en el exterior. El señor Luis Fernando Cuartas Ayala lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

9) La señora Pilar Vargas Álvarez que ostenta la categoría de Embajadora en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 830 de 15 de mayo de 2019, se le nombró como Ministro Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores en planta interna adscrita a la determinación de la condición de refugiado. La señora Pilar Vargas Álvarez lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

10) El señor Víctor Hugo Echeverri, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 837 de 15 de mayo de 2019, se le nombró como Ministro Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores en planta interna adscrito a visas e inmigración. El señor Víctor Hugo Echeverri lleva en la actualidad, más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

11) La señora Beatriz Helena Calvo Villegas, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto No. 838 de 15 de mayo de 2019, se le nombró como Ministro Plenipotenciario del Ministerio de Relaciones Exteriores en planta interna adscrito a visas e inmigración. La señora Beatriz Helena Calvo Villegas lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

12) La señora Nancy Benítez Páez, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto No. 3049 de 06 de noviembre de 2020, se le nombró como directora para el desarrollo y la integración fronteriza en planta interna. La señora Nancy Benítez Páez lleva en la actualidad más de un año en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

13) El señor Carlos Arturo Morales López, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 0583 de 13 de febrero de 2020, se le nombró en planta interna como director en la dirección de América de la Cancillería. El señor Carlos Arturo Morales López lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

14) La señora Mónica Sofía Dimaté Castellanos, que ostenta la categoría de Embajadora en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2157 de 29 de noviembre de 2020, se le comisionó en la planta interna como directora de la academia diplomática. La señora Mónica Sofía Dimaté Castellanos lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

15) La señora Dora Lucia González Pinilla, que ostenta la categoría de Embajadora en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2143 de 26 de noviembre de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrita a Asuntos Migratorios al interior de la Cancillería. La señora Dora Lucia González Pinilla lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

16) El señor Edwin Ostos Alfonso, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2144 de 26 de noviembre de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrito a la Oficina Jurídica de la Cancillería. El señor Edwin Ostos Alfonso lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

17) El señor Rafael Juan Carlos Espinosa Escallón, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 731 de 26 de mayo de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrito al apoyo de la oficina jurídica de la Cancillería. El señor Rafael Juan Carlos Espinosa Escallón lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

18) El señor Diego Felipe Cadena Montenegro, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 732 de 26 de mayo de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrito a la oficina de asuntos marítimos y aéreos. El señor Diego Felipe Cadena Montenegro lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

19) La señora Betty Escorcía Baquero, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 1533 de 23 de noviembre de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrita a la oficina de secretaria general de la Cancillería. La señora Betty Escorcía Baquero lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

20) La señora Diva Desideria Cepeda Rojas, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 1513 de 23 de noviembre de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de visas e información. La señora Diva Desideria Cepeda Rojas lleva en la actualidad, más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

21) El señor Bernardo Alejandro Mahe Matamoros, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del decreto No 548 del 26 de mayo de 2021, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de asuntos migratorios, consulares y servicio ciudadano. El señor Bernardo Alejandro Mahe Matamoros lleva en la actualidad más de un año en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

22) El señor Álvaro Sandoval Bernal, que ostenta la categoría de Embajador en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 734 de 26 de mayo de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrito al área del despacho del viceministerio de relaciones exteriores. El señor Álvaro Sandoval Bernal lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

23) El señor Álvaro Calderón Ponce de León, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2158 de 26 de noviembre de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrito a la dirección de cooperación internacional. El señor Álvaro Calderón Ponce de León lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

24) La señora Marcela Rodríguez Velandia, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 884 de 24 de mayo de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de asuntos marítimos y aéreos. La señora Marcela Rodríguez Velandia lleva en la actualidad, más de cuatro años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

25) La señora María Ximena Estévez-Breton Riveros, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del decreto No 827 del 15 de mayo de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de privilegios e inmunidades. La señora María Ximena Estévez-Breton Riveros lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

26) La señora Solangel Ortiz Mejía, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del decreto No 1514 del 23 de noviembre de 2020, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de asesoría jurídica interna. La señora Solangel Ortiz Mejía lleva en la actualidad más de tres años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

27) La señora Martha Patricia Medina Gonzáles, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2145 de 26 de noviembre de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de selección y capacitación para el servicio exterior. La señora Martha Patricia Medina González lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

28) El señor Duván Reynerio Ocampo Pinzón, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 2142 de 26 de noviembre de 2019, se le comisionó en la planta interna adscrito al área de asuntos económicos. El señor Duván Reynerio Ocampo Pinzón lleva en la actualidad más de dos años en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

29) La señora Francia Rodríguez Romero que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 1546 de 26 de noviembre de 2021, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de asuntos migratorios. La señora Francia Rodríguez Romero lleva en la actualidad más de nueve meses en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

30) El señor Sergio Suarez Roa, que ostenta la categoría de Ministro Plenipotenciario en el escalafón de la Carrera Diplomática, por medio del Decreto no. 1169 de 28 de

septiembre de 2021, se le comisionó en la planta interna adscrita al área de asuntos migratorios. El señor Sergio Suarez Roa lleva en la actualidad un año en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.

31) Es un hecho notorio que la agenda exterior con la Republica de Nicaragua ha estado ambientada por un diferendo limítrofe zanjado por la Corte Internacional de Justicia de la Haya que exige una alta cualificación del funcionario que esté encargado de las relaciones con dicho país. El señor León Fredy Muñoz Lopera no tiene experiencia laboral reconocida en el manejo de cargos diplomáticos.

32) El señor León Fredy Muñoz Lopera no tiene experiencia académica reconocida en asuntos que involucren el conocimiento de temas de política exterior y política internacional. La pugnacidad de las relaciones exteriores entre Colombia y Nicaragua exige la presencia de un funcionario con experiencia académica, histórica y profesional que puede ser brindada por cualquiera de los funcionarios enlistados en los hechos de esta demanda.

33) El 31 de agosto de 2022 presentó derecho de petición dirigido a la Cancillería. El derecho de petición fue respondido por parte de la Cancillería el día 15 de septiembre de 2022 de manera satisfactoria.

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Como sustento de las pretensiones, la parte demandante adujo la violación de los artículos 37, 60 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000.

La acusación se concreta en los siguientes tres (3) cargos:

3.1 Primer cargo: Violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 60 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000

1) El artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 dispone que la provisionalidad se aplicaría en virtud del principio de especialidad y se configura cuando se requiere designar en cargos de Carrera Diplomática y Consular a personas que no pertenezcan a ella, siempre y cuando “por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea

posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos”.

2) El artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000 consagra que para para ser designado en provisionalidad, se deberán cumplir, entre otros requisitos, hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante, el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino. Asimismo, las condiciones básicas contenidas en esa norma se sustentan en la Especialidad del servicio exterior.

3) El principio de especialidad en el servicio público exterior está cimentado en el mérito y en la prevalencia de escogencia del funcionario que ha debido de esperar más de 20 años para ascender al cargo de Embajador o Ministro plenipotenciario. El nivel de preparación de dichos funcionarios de carrera diplomática y consular es transversal a todas las áreas de conocimiento que implican saber, entre otros, sobre: Derecho Internacional, Economía, Derecho Notarial, Geopolítica, Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Diplomacia, que por lo general suelen reforzarse en la academia diplomática que regula el ingreso de las personas que desean integrar el cuerpo diplomático y consular. Dicha previsión sobre el principio de especialidad indica entonces, que los funcionarios que han destinado toda su experiencia a estudiar teoría y práctica en todo lo que implica el servicio exterior colombiano, son los llamados a ocupar cargos que ostentan una marcada responsabilidad en términos internacionales. De ese modo, se espera que los embajadores y cónsules que estén al frente de dichos cargos provengan directamente de la carrera diplomática y consular para asegurar en todo caso, un servicio exterior profesionalizado y altamente cualificado para desarrollar la política exterior colombiana.

4) El Decreto ley 274 de 2000 se diseñó con la finalidad de garantizar que el servicio exterior estuviese alejado de un manejo caprichoso y clientelista por parte de los nominadores en respeto del mérito y la profesionalización, como principios básicos de la carrera administrativa. Sin embargo, no puede pasarse por alto que existen personas que sin pertenecer a la carrera diplomática y consular pueden dar sus buenos oficios para un óptimo manejo de las relaciones exteriores de Colombia con el mundo y es por ello, que el Decreto ley 274 de 2000 en los artículos 60 y 61 establece las condiciones para que estas integren el servicio exterior y que, por aplicación de la ley

vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos.

5) El señor León Fredy Muñoz Lopera no es alguien que haya integrado la carrera diplomática y consular, pues su trayectoria ha estado orientada a la postulación y ejercicio de la política desde la ocupación de cargos en el concejo de Bogotá y en el Congreso de la República, pero nunca en empleos que por su especialidad se relacionen con el manejo de una embajada, y más cuando se trata de un país como el venezolano (sic). Aun así, debe anotarse que además de la falta de experiencia del demandado en asuntos que involucran la política exterior de Colombia, es evidente que, al momento de su nombramiento, existían dentro de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores funcionarios que, habiendo superado el periodo de alternancia, tenían prelación para ser nombrados en el cargo de Embajador en la República de Nicaragua.

6) Se contabilizaron por lo menos 20 funcionarios que al 9 de septiembre de 2022 tenían las condiciones necesarias para ser nombrados en ese cargo de embajador, hasta el punto de nombrar solo seis días más tarde de la elección del señor León Fredy Muñoz Lopera a los miembros de carrera diplomática y consular Juan José Quintana en la embajada de Uruguay y a Ignacio Enrique Ruiz Perea en la embajada de Hungría, mediante actos administrativos suscritos el 30 de agosto de 2022. Aún existen miembros de la carrera diplomática y consular que pueden desempeñar el cargo de embajador en Nicaragua con la solvencia intelectual que se exige en estos casos. Como se pudo establecer desde el inicio de esta disertación, el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000 establece unas condiciones esenciales entre las cuales se encuentran: i) ser nacional colombiano, ii) poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, iii) acreditar experiencia según exija el reglamento, hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, y iv) que el servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá de cuatro años, entre otras. De ese modo, le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con el artículo 60 y 61 del Decreto Ley 724 de 2000, verificar la existencia de funcionarios inscritos en carrera diplomática disponibles, antes de resolver sobre la designación mediante nombramientos provisionales y constatar que, previo a la expedición de un nombramiento, se encuentren las

condiciones legales para ello y que, como se puede constatar, no cumplió el acto acusado.

3.2 Segundo cargo: Violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000

1) Ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que la Carrera Diplomática y Consular es la forma especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a la misma, teniendo en cuenta el mérito, atendiendo a criterios de tiempo de servicio, aprobación de exámenes de idoneidad, calificaciones satisfactorias, y cursos de capacitación. En el artículo 5° de este Decreto Ley se dispuso que los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores se clasificarían en libre nombramiento y remoción, carrera diplomática y consular y carrera administrativa, asignándole la categoría del escalafón de Carrera Diplomática y Consular al cargo de Ministro Plenipotenciario, según lo previó el artículo 10 del mismo articulado normativo.

2) Uno de los requisitos normativos para el nombramiento de personal de carrera, es la alternación como: *"La figura por medio de la cual se pretende que quienes prestan sus servicios en el extranjero no lo hagan en forma indefinida, sino que retornen, así sea por un tiempo, al país para que se mantengan en permanente contacto con la realidad de su lugar de origen y puedan representar mejor los intereses del Estado".*

3) Los funcionarios que ejercen cargos pertenecientes a la carrera diplomática y consular deben cumplir los lapsos de alternación, tanto en planta externa como en planta interna, en aplicación de los principios rectores de eficiencia y especialidad. Así mismo, el párrafo del artículo 37 de ese Estatuto, establece que quienes se encuentren prestando su servicio en el exterior no pueden ser designados en otro cargo en el exterior, antes de cumplir 12 meses en la sede respectiva, salvo circunstancias excepcionales. Por consiguiente, los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular tienen la obligación de prestar su servicio en la planta interna por un tiempo determinado, deber que a la vez constituye condición necesaria para ser luego nombrado en el exterior, en aplicación de la alternación establecida en beneficio del servicio exterior. Es decir, es necesario que exista personal escalafonado

en el cargo cuya vacancia habrá de llenarse y que el mismo tenga disponibilidad antes de designar un nombramiento a alguien que no pertenece a la carrera diplomática y consular.

4) Dicho periodo de alternación debe tener un mínimo de 12 meses en planta interna, para que a este se le habilite la participación en cargos de planta externa. Incumplir dicho mandato implicaría irrespetar la antigüedad de personal de carrera diplomática y consular que ha estado por más del tiempo establecido, y sin derecho a devengar los privilegios que implican los emolumentos de los miembros que pertenecen a embajadas y consulados. Se entiende también que todos los funcionarios descritos en los hechos de esta demanda, ya han cumplido sus funciones en planta interna, siendo necesario que dicha embajada hubiese sido ocupada por quienes cumplieron el periodo de alternación.

3.3 Tercer cargo: Del *Iura Novit Curia*

Además de los conceptos señalados con anterioridad, en el evento de que se considere que las normas y teorías invocadas son diferentes a las mencionadas, se solicita dar aplicación al principio en mención para que, del estudio del asunto, determine el régimen aplicable adecuado a los hechos expuestos.

IV. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1) Efectuado el respectivo reparto (archivo 02 expediente electrónico) correspondió el conocimiento del asunto al magistrado ponente quien por auto de 20 de octubre de 2022 inadmitió la demanda (archivo 05) y una vez subsanada, por providencia de 8 de noviembre de 2022 (archivo 11) fue admitida y negada la medida de suspensión provisional del acto acusado.

La providencia que fue notificada en forma personal mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales al señor León Fredy Muñoz Lopera, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio Público y a la Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el 21 de noviembre de 2022 (archivo 12 expediente electrónico).

2) Asimismo, por auto de 8 de noviembre de 2022 (archivo 10), se declaró infundado el impedimento manifestado por el magistrado Óscar Armando Dimaté Cárdenas para conocer del proceso de la referencia.

3) De igual forma, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a través de la página electrónica de la Rama Judicial se informó a la comunidad acerca de la existencia de la acción electoral de la referencia (archivo 13 expediente electrónico).

4) Por auto de 9 febrero de 2024 hubo pronunciamiento sobre las solicitudes probatorias, las excepciones formuladas, se fijó el litigio u objeto de controversia y se corrió traslado para alegar de conclusión (archivo 20 expediente electrónico).

1. Contestación de la Demanda

1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores

La parte demandada Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su apoderado judicial contestó la demanda y su subsanación (archivo 15 expediente electrónico), en síntesis, con fundamento en lo siguiente:

1) El acto acusado se expidió conforme a los parámetros constitucionales y legales, respetando las normas que establecen la institución de la designación de los cargos de libre nombramiento y remoción –embajador extraordinario y plenipotenciario, código 0036, grado 25, en el sistema de carrera diplomática y consular– asimismo, fue expedido de acuerdo al parágrafo primero del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 y en ejercicio de la facultad discrecional del Presidente de la República como Jefe de estado –numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política–.

2) El decreto demandado goza de presunción de legalidad, al ser expedido de conformidad con el sistema jurídico, máxime si en su expedición no se incurrió en las causales de los numerales 1 y 5 del artículo 275 del CPACA, no hubo violación de la ley, vulneración de la Constitución, ni de las normas que rigen la carrera diplomática y consular de manera que el acto demandado está ajustado al bloque de legalidad.

3) El artículo 60 del Decreto 274 de 2000 es inaplicable en la designación de un embajador, debido a que su nominación se realiza en la modalidad de libre nombramiento y remoción, conforme al párrafo primero del artículo y del mencionado Decreto.

1.2 Presidente de la República

El Presidente de la República contestó la demanda (archivos 14 y 16), en los siguientes términos:

1) El presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución Política, tiene la competencia constitucional de dirigir las relaciones internacionales y de nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, tanto los de libre nombramiento y remoción como los inscritos en el escalafón de la carrera diplomática y consular.

2) Estas designaciones están regladas en el Decreto Ley 274 de 22 de febrero de 2000, *“Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”*, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que en su momento le confirió el artículo 1 numeral 6, de la Ley 573 de 2000.

3) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Decreto Ley 274 de 22 de febrero de 2000, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular.

4) Conforme lo Dispuesto en el Decreto Ley 274 del 22 de febrero de 2000, el cargo de embajador está consagrado como de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Circunstancia que evidencia el yerro del demandante y la insustancialidad de los cargos propuestos en la demanda, al sustentar sus pretensiones de nulidad en la supuesta omisión en la aplicación de las reglas aplicables a los funcionarios de carrera diplomática, a un cargo de libre nombramiento y remoción. Por supuesto, este intento es fútil porque se trata de circunstancias incompatibles.

5) Las reglas previstas en los artículos 37, 60 y 61 del Decreto 274 de 2000, están destinadas a los funcionarios inscritos en el escalafón de carrera diplomática y consular, y no para los cargos de libre nombramiento y remoción. El artículo 37, por ejemplo, alude a la frecuencia de los lapsos de alternación entre la planta interna y la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero debe tenerse en cuenta que el artículo 35 prevé: *“ARTÍCULO 35. Naturaleza. En desarrollo de los principios rectores de Eficiencia y Especialidad, los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular deberán cumplir actividades propias de la misión y de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lapsos de alternación entre su servicio en Planta Externa y su servicio en Planta Interna”*. Lo anterior, a efectos de evidenciar que se trata de una disposición pensada para los servidores de carrera diplomática y consular, y no para los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los cuales a *contrario sensu* –conforme las normas referidas– y la calidad de libre nombramiento y remoción de los Embajadores, se encuentran sujetos a la voluntad del Presidente de la República como rector de las relaciones internacionales.

6) Es el primer mandatario quien escogerá a quienes estime ser idóneos para el ejercicio de sus cargos, atendidas las circunstancias políticas y coyunturales del momento, quienes por supuesto no están sujetos a las condiciones y requisitos de los empleos de carrera diplomática. Por esta razón, toda la argumentación dirigida a probar que el nombramiento es ilegal al existir funcionarios en el rango de embajador que han cumplido los periodos de alternancia y demás, simplemente no es de recibo en este proceso, en tanto que esta discusión sería pertinente frente a los cargos de carrera diplomática y consular, pero tales condiciones resultan inoponibles a la naturaleza de libre nombramiento y remoción del cargo de embajador, para el caso, el Embajador ante Nicaragua.

7) Para el nombramiento de embajadores, si bien son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, debe tenerse presente el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, contenido en la Resolución 1580 de 16 de marzo de 2015 de ese ministerio.

8) En el tema de requisitos de estudio y experiencia, el referido manual prevé que el candidato debe (i) pertenecer a la carrera diplomática y consular o como alternativa

(ii) acreditar título profesional en una disciplina académica y título de posgrado en cualquier modalidad, junto con experiencia profesional relacionada y tarjeta o matrícula profesional en los casos que la ley la exija.

9) En el caso del señor Muñoz Lopera, su hoja de vida informa que cuenta con título profesional de licenciatura en educación física de la institución universitaria Politécnico Jaime Isaza Cadavid y una especialización en Gobierno y Gestión Pública Territoriales de la Universidad Javeriana, y acreditó 121,2 meses de experiencia. Así lo certifica la coordinadora del grupo interno de trabajo de carreras diplomática y administrativa, encargada de las funciones de la dirección de talento humano del Ministerio de Relaciones Exteriores y el coordinador del grupo interno de trabajo de administración de personal del mismo Ministerio. La ley no exige tarjeta profesional a los licenciados en educación física, de suerte que este requisito no es aplicable. Además, existe evidencia de que el designado embajador no tiene antecedentes penales, disciplinarios o fiscales, tiene su situación militar definida, y no existe alegación de que esté incurso en cualquier causal de inhabilidad o incompatibilidad. Es claro también, que los cargos de la demanda referidos a la existencia de servidores de carrera en mejor situación legal para ocupar esa posición, no pueden ser de recibo por tratarse de un cargo de embajador de libre nombramiento y remoción, ajeno a las situaciones administrativas particulares de aquellos.

10) No está acreditada ninguna de las causales generales de anulación de los actos administrativos, ni alguna de las causales especiales de anulación de los actos de nombramiento previstas en el artículo 275 del CPACA. El señor León Fredy Muñoz Lopera cumple con los requisitos legales y reglamentarios para ocupar y ejercer el cargo de embajador, y no existe prueba en contrario. De esta forma, la demanda no acredita en debida forma una violación directa de la Constitución, la ley o los reglamentos y en este sentido no existe razón en los argumentos de la demanda. Así las cosas, no hay ningún motivo para que se pueda decretar la anulación del decreto acusado.

1.3 León Fredy Muñoz Lopera

La citada persona, luego de notificada guardó silencio (archivos 12, 18 y 19 expediente electrónico).

2. Auto procedencia sentencia anticipada

Por auto de 9 febrero de 2024, hubo pronunciamiento sobre las solicitudes probatorias, las excepciones formuladas, se fijó el litigio u objeto de controversia y se corrió traslado para alegar de conclusión (archivo 20 expediente electrónico).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Una vez se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran los alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días hábiles, derecho del que hicieron uso en forma oportuna la parte demandada Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presidente de la República (archivos 25 y 26 expediente electrónico), básicamente con reiteración de lo expuesto en las contestaciones de la demanda.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público emitió concepto (archivo 27) en los siguientes términos:

- 1) El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 1 de la Ley 573 de 2000 expidió el Decreto Ley 274 de 2000, por medio del cual reguló el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.
- 2) La Carrera Diplomática y Consular es la forma especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a la misma, teniendo en cuenta el mérito.
- 3) En el artículo 10 *ibidem* se señalan las diferentes categorías del escalafón en la Carrera Diplomática y Consular, entre las que se encuentran: **a) Embajador**, b) Ministro Plenipotenciario, c) Ministro Consejero, d) Consejero, e) Primer Secretario, f) Segundo Secretario y g) Tercer Secretario.
- 4) En el Ministerio de Relaciones Exteriores, los nombramientos requieren necesariamente, dentro de su sistema de carrera Diplomática y Consular, cumplir con la exigencia de la alternación, figura por medio de la cual se pretende que quienes

prestan sus servicios en el extranjero no lo hagan en forma indefinida, sino que retornen, así sea por un tiempo, al país para que se mantengan en permanente contacto con la realidad de su lugar de origen y puedan representar mejor los intereses del Estado.

5) Los funcionarios con categoría diplomática y consular deben cumplir los lapsos de alternación tanto en planta externa como en planta interna, en aplicación de los principios rectores de eficiencia y especialidad, para tal efecto, se establece la frecuencia de los periodos de alternación en cada uno de los eventos, esto es, cuando el tiempo de servicio se presta en el exterior o cuando la actividad se cumple en la planta interna. Por otro lado, la norma regulatoria, prescribe además la prohibición que tienen los mencionados funcionarios de ser designados en otro cargo cuando se encuentren prestando su servicio en el exterior, salvo las circunstancias excepcionales contenidas en el parágrafo del artículo 37, calificadas como tales por la Comisión de Personal de dicha carrera o designaciones en otros cargos dentro del mismo país.

6) El artículo 12 del Decreto Ley 274 de 2000 impone la obligación a los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular de prestar su servicio en la planta interna por un tiempo determinado, deber que a la vez constituye condición necesaria para ser luego nombrado en el exterior, en aplicación de la alternación establecida en beneficio del servicio exterior. La renuencia a cumplir con la designación en planta interna acarrea no solo el retiro de la carrera diplomática y consular, sino del servicio, efecto que se extiende a las circunstancias previstas en el parágrafo del artículo 38.

7) La provisión de empleos con funcionarios de carrera, tanto en planta interna como externa, está sujeta al cumplimiento de un requisito especial, como es el periodo de alternación. Es decir, es necesario que exista personal escalafonado en el cargo cuya vacancia habrá de llenarse y que el mismo tenga disponibilidad, en la medida en que su adscripción a una de las dos plantas de servidores con que cuenta la Cancillería, en cumplimiento de la alternación no se encuentre en curso, esto es, que se haya terminado su periodo de alternancia para poder ser nombrado.

8) En cuanto al régimen general de ingreso, permanencia y ascenso a los empleos públicos, la Constitución Política establece como parámetro general el mérito o

aptitud de los aspirantes a ocuparlos, procedimiento que se encausa a través de las correspondientes carreras administrativas. Sin embargo, la propia norma superior en algunas circunstancias especiales, excepciona de tal situación defiriendo a la ley los casos particulares en que la administración pueda apartarse de ella.

9) El artículo 125 de la Carta Política establece: *“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 (...)”*.

10) La Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, consagra de manera específica una de estas excepciones para ocupar empleos públicos al margen de la situación de carrera administrativa. El artículo 25 de la norma citada indica: *“PROVISION DE LOS EMPLEOS POR VACANCIA TEMPORAL. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera.”*

11) Respecto a una de las variantes de las carreras propias de la Administración, como es la diplomática y consular, la cual se estudia en el presente caso, el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 consagra la **provisionalidad**, en la cual la Administración puede temporalmente llenar un empleo vacante con personas que no se encuentran inscritas en ella, por fuera de los parámetros del mérito de la carrera administrativa, para solventar temporalmente circunstancias de emergencia del servicio.

12) El artículo 61 del mismo estatuto establece las condiciones básicas y especiales en las cuales **personas ajenas a la carrera, puedan acceder a los cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores que están en principio cobijados por el mérito** en su acceso, permanencia y ascenso.

13) La carrera diplomática y consular constituye un sistema específico y una carrera especial jerarquizada, que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de

los funcionarios pertenecientes a dicha carrera, fundada en el mérito. Así, las situaciones administrativas especiales de sus funcionarios, tales como el régimen de alternación, de comisiones, disponibilidad y condiciones laborales especiales, cuya administración y vigilancia, por virtud del principio de Especialidad, están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los órganos que el mismo Estatuto indica.

14) El artículo 13 del Decreto 274 de 2000 contempla como categorías del escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, en orden ascendente, las siguientes: a) Tercer Secretario, b) Segundo Secretario, c) Primer Secretario, d) Consejero, e) Ministro Consejero, f) Ministro Plenipotenciario, y g) Embajador.

15) Los artículos 60 y 61 del Decreto 274 de 2000, los cuales invoca el actor como vulnerados con la expedición del acto acusado, solo hacen referencia y regulan lo relacionado con el nombramiento en provisionalidad cuando se designan cargos de carrera Diplomática y Consular y, por ende, no puede ser aplicado en el caso sometido a control de legalidad, debido a que el cargo en el que fue nombrado el demandado es el de Embajador, que está clasificado conforme el artículo 5.º del Decreto en mención como un empleo de libre nombramiento y remoción, el cual no pierde tal naturaleza, cuando por virtud de la alternación, este ocupado por funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular.

16) Las disposiciones relacionadas con la designación en provisionalidad en el caso en estudio no se aplican, debido a que el nombramiento se realizó respecto de un empleo de libre nombramiento y remoción (Embajador), razón por la que la norma aplicable y que regula la materia es el artículo 6.º del Decreto-Ley 274 de 2000, en donde se señala su naturaleza jurídica y la cuota que deben ocupar quienes hacen parte de la carrera especial diplomática, que no es más del 20% del personal y se encuentran escalafonados en la categoría denominada Embajador.

17) El párrafo 1 del artículo 6.º del Decreto 274 de 2000, respecto del empleo denominado Embajador, determina: “*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.** El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador. 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.***”

18) De conformidad con la normatividad antes mencionada, se tiene que el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del señor Presidente de la República, y para ser Embajador ante un Gobierno o representante permanente ante un organismo internacional, no será requisito pertenecer a la carrera diplomática y consular. No obstante, debe darse cumplimiento al umbral del 20% de la planta externa del total de cargos de Embajador, con el fin de que sean designados en dichos cargos los funcionarios de carrera diplomática y consular, en la medida que se presenten las vacantes.

19) El estimativo del 20% consulta un criterio de razonabilidad, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto se entienda que no constituye un límite máximo, sino un límite mínimo. Esto es, no se trata de que sólo el 20% de los cargos de Embajador y Cónsul General Central deban proveerse con personal escalafonado en la carrera diplomática y consular, sino de que por lo menos el 20% de esos cargos deben ser ejercidos por funcionarios de carrera, con el fin de establecer una relación de equilibrio entre esa discrecionalidad y esta regla general.

20) Respecto al cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, Grado 25, la Resolución No. 1580 de 16 de marzo de 2015, “*Por la cual se actualiza el Manual Específicos de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores*”, señaló el propósito principal, funciones esenciales, conocimientos básicos o esenciales y requisitos de estudio y experiencia para ejercer el cargo.

21) Respecto de los conocimientos básicos o esenciales, se señalan, entre otros, los siguientes: a) normas y procedimientos aplicables a la dependencia, b) sistema integrado de gestión del ministerio, c) plan estratégico del sector de relaciones

exteriores, d) planes de acción y de mejoramiento de la Cancillería y e) hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino.

22) Como requisitos de estudio y experiencia: Pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular, o cumplir los siguientes requisitos: a) Podrán acreditar como requisitos título profesional en una disciplina académica. Título de posgrado en cualquier modalidad, b) experiencia profesional relacionada y c) tarjeta profesional en los casos reglamentados por la ley.

23) Ante la falta de determinación de la experiencia profesional relacionada que se requiere para ocupar el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, Grado 25, por interpretación sistemática, le es aplicable lo establecido en los artículos 2.2.2.4.1 y 2.2.2.4.2 del Decreto 1083 de 26 de mayo de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, normas que señalan: *“ARTÍCULO 2.2.2.4.1 Requisitos de los empleos por niveles jerárquicos y grados salariales. Los requisitos de estudios y de experiencia que se fijan en el presente decreto para cada uno de los grados salariales por cada nivel jerárquico, servirán de base para que los organismos y entidades a quienes se aplica elaboren sus manuales específicos de funciones y de competencias laborales para los diferentes empleos que conforman su planta de personal. || ARTÍCULO 2.2.2.4.2 Requisitos del nivel directivo. Serán requisitos para los empleos del nivel directivo, los siguientes: Título profesional, Título de postgrado en la modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional relacionada o Título de postgrado en la modalidad de especialización y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional relacionada.”*

24) Para ostentar el cargo del nivel Directivo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, Grado 25, se requiere tener: (i) Título profesional, (ii) Título de postgrado en la modalidad de Maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional relacionada o, (iii) Título de postgrado en la modalidad de especialización y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional relacionada.

25) Si bien no se presentó como cargo de nulidad y tampoco hace parte de la fijación del litigio, es importante señalar que revisadas las pruebas allegadas, se observa que

el demandado cumple con los requisitos para el desempeño del cargo, toda vez que está demostrado que ostenta título profesional (Licenciatura en Educación física) y título de posgrado obtenido en la Universidad Javeriana en el año 2021 y más de 84 meses de experiencia relacionada conforme las certificaciones allegadas por el Consejo Municipal de Bello (Antioquia) y la Cámara de Representantes.

26) No se realiza el estudio sobre el cumplimiento del porcentaje mínimo de personal de carrera escalafonado como Embajador que para la fecha de los hechos estaba desempeñando en Comisión el cargo de libre nombramiento y remoción de Embajador, debido a que este cargo tampoco fue expuesto por la parte actora en el concepto de violación como causal de nulidad.

27) No se demostró al interior del proceso los argumentos expuestos por la parte actora, por ende, los cargos formulados no están llamados a prosperar, toda vez que no nos encontramos frente a un cargo perteneciente a la Carrera Diplomática y Consular, sino de libre nombramiento y remoción, por lo que se solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia, 2) marco jurídico del cargo de Embajador y, 3) análisis de los cargos de nulidad.

1. Objeto de la controversia

El objeto de la controversia está dirigido a que “*PRIMERA: Se declare la Nulidad del DECRETO No. 1879 DEL 09 DE SEPTIEMBRE DE 2022 “Por el cual se hace un nombramiento en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, suscrita por el Señor presidente GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO y el Ministro de Relaciones Exteriores ÁLVARO LEYVA DURAN, que designó al Dr. LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de la República Bolivariana de Nicaragua.*” (archivos 1 y 6 expediente electrónico).

Para el efecto, la parte demandante adujo como cargos o cuestionamientos de ilegalidad los siguientes: a) *“Violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 60 y 61 del decreto Ley 274 de 2000”*, b) *“violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 37 del Decreto 274 de 2000”* y c) *“Del Iura Novit curia”*.

Por lo tanto, el contenido de la controversia consiste en determinar lo siguiente:

- a) Si el principio de especialidad en el servicio público exterior está cimentado en el mérito y en la prevalencia de escogencia del funcionario que ha debido de esperar más de 20 años para ascender al cargo de Embajador o Ministro Plenipotenciario.
- b) Si el señor León Fredy Muñoz Lopera no es alguien que haya integrado la carrera diplomática y consular, pues según la parte actora, su trayectoria ha estado orientada a la postulación y ejercicio de la política desde la ocupación de cargos en el concejo de Bogotá y en el Congreso de la República, pero nunca, en empleos que por su especialidad se relacionen con el manejo de una embajada, y más, cuando se trata de un país como el venezolano (sic).
- c) Si además de la supuesta falta de experiencia del demandado en asuntos que involucran la política exterior de Colombia, es evidente, según la parte actora, que al momento de su nombramiento existían dentro de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores funcionarios que, habiendo superado el periodo de alternancia, tenían prelación para ser nombrados en el cargo de Embajador en la República de Nicaragua.
- d) Si se contabilizan por lo menos 20 funcionarios que al 9 de septiembre de 2022 tenían las condiciones necesarias para ser nombrados en el cargo de embajador demandado, hasta el punto que, según la parte actora, de nombrar solo seis días más tarde de la elección del señor León Fredy Muñoz Lopera a los miembros de carrera diplomática y consular Juan José Quintana en la embajada de Uruguay y a Ignacio Enrique Ruiz Perea en la embajada de Hungría mediante actos administrativos suscritos el 30 de agosto de 2022.

- e) Si aún existen miembros de la carrera diplomática y consular que pueden desempeñar el cargo de embajador en Nicaragua.
- f) Si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000, para realizar el nombramiento demandado.
- g) Si el artículo 5° del Decreto Ley 274 de 2000 dispuso que los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores se clasificarían en libre nombramiento y remoción, carrera diplomática y consular y carrera administrativa, asignándole, según la parte actora, la categoría del escalafón de Carrera Diplomática y Consular al cargo de Ministro Plenipotenciario, según lo previó el artículo 10 del mismo cuerpo normativo.
- h) Si uno de los requisitos normativos para el nombramiento de personal de carrera, es la alternación, como: *"La figura por medio de la cual se pretende que quienes prestan sus servicios en el extranjero no lo hagan en forma indefinida, sino que retornen, así sea por un tiempo, al país para que se mantengan en permanente contacto con la realidad de su lugar de origen y puedan representar mejor los intereses del Estado"*.
- i) Si los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular tienen la obligación de prestar su servicio en la planta interna por un tiempo determinado, deber que, a la vez, según la parte actora, constituye condición necesaria para ser luego nombrado en el exterior, en aplicación de la alternación establecida en beneficio del servicio exterior.
- j) Si el periodo de alternación debe tener un mínimo de 12 meses en planta interna, para que este se le habilite la participación en cargos de planta externa.
- k) Si como todos los funcionarios descritos en los hechos de esta demanda ya han cumplido sus funciones en planta interna, es necesario, según la parte actora, que dicha embajada hubiese sido ocupada por quienes cumplieron el periodo de alternación.

l) Si en el evento de que se considere que las normas y teorías invocadas son diferentes a las mencionadas, es viable dar aplicación al principio *Iura Novit Curia*, para que, del estudio del asunto, se determine el régimen aplicable adecuado a los hechos expuestos.

2. Marco jurídico del cargo de Embajador

1) El artículo 125 de la Carta Política establece: “*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. (...)*.”

2) El artículo 5 del Decreto Ley 274 de 2000 clasifica los cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los siguientes: a) **de libre nombramiento y remoción**, b) de carrera diplomática y consular, y c) de carrera administrativa.

3) A su turno, el párrafo primero del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 consagra lo siguiente:

“PARAGRAFO PRIMERO. 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. El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador. 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.” (Resaltado de la Sala)

4) Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 274 de 2000 dispone las diferentes categorías del escalafón en la Carrera Diplomática y Consular, entre las que se encuentran: a) **Embajador**, b) Ministro Plenipotenciario, c) Ministro Consejero, d) Consejero, e) Primer Secretario, f) Segundo Secretario y g) Tercer Secretario.

5) El artículo 11 *ibidem* consagra que las equivalencias entre el servicio diplomático y el servicio consular son las siguientes: “*En el Servicio Diplomático: Embajador. En el servicio Consular: Cónsul General y Cónsul General Central.*”

6) El artículo 12 del Decreto Ley 274 de 2000 establece las categorías en el escalafón y cargos equivalentes en la planta interna de la carrera diplomática consular así: Embajador equivalente en planta interna a Viceministro. Asimismo, la citada norma dispone que los funcionarios escalafonados en la Categoría de Embajador únicamente podrán ser designados en Planta Interna en el cargo equivalente a su categoría o en los equivalentes a la categoría del escalafón inmediatamente inferior.

7) Sobre la naturaleza jurídica de los actos de designación en la modalidad de libre nombramiento y remoción en el cargo de embajador, la Corte Constitucional, en sentencia C-292 de 2001, con ponencia del magistrado Jaime Córdoba Triviño, dispuso lo siguiente:

“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.

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.

En tal sentido la Corte se pronunció en la Sentencia C-129 de 1994 al estudiar la constitucionalidad de libre nombramiento y remoción de los Jefes de Misión Diplomática:

Los Jefes de Misiones Diplomáticas tienen el carácter de agentes directos del Presidente de la República en una función en la que éste actúa como

Jefe de Estado, cual es la de dirigir las relaciones internacionales (a. 89-2 C.P.); por ello 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 limitarle 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.” (resalta la Sala).

De la citada sentencia de constitucionalidad se tiene, entre otros aspectos, lo siguiente:

a) Las condiciones de dirección y confianza que caracterizan a los cargos de Embajador 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 cuente con una fundada discrecionalidad para su designación y que ella se explique como una excepción racional al régimen de carrera. Por ello, 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.

b) 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 limitarle 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.

8) Asimismo, sobre la facultad discrecional en el nombramiento del cargo de embajador, el Consejo de Estado¹ dispuso lo siguiente:

“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.

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.

(...)

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

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 7 de diciembre de 2022, expediente 25000-23-41-000-2022-00486-01, M.P Rocío Araujo Oñate.

cargo, pero aun así su permanencia en éste depende de las necesidades del servicio.

(...)”. (Se destaca).

Como se tiene de la citada jurisprudencia, 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. 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 mínimo el 20% a funcionarios escalafonados, quienes pueden tener el cargo, pero aun así su permanencia en éste depende de las necesidades del servicio.

3. Análisis de los cargos de nulidad

3.1 Primer cargo: Violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 60 y 61 del Decreto Ley 274 de 2000

Este cargo de nulidad se fundó, en síntesis, en lo siguiente:

1) El señor León Fredy Muñoz Lopera no es alguien que haya integrado la carrera diplomática y consular, pues su trayectoria ha estado orientada a la postulación y ejercicio de la política desde la ocupación de cargos en el concejo de Bogotá y en el Congreso de la República, pero nunca en empleos que por su especialidad se relacionen con el manejo de una embajada, y más, cuando se trata de un país como el venezolano (sic). Aun así, debe anotarse que además de la falta de experiencia del demandado en asuntos que involucran la política exterior de Colombia, es evidente, que, al momento de su nombramiento, existían dentro de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores funcionarios que, habiendo superado el periodo de alternancia, tenían prelación para ser nombrados en el cargo de Embajador en la República de Nicaragua.

2) Se contabilizaron por lo menos 20 funcionarios que al 9 de septiembre de 2022 tenían las condiciones necesarias para ser nombrados en ese cargo de embajador,

hasta el punto de nombrar solo seis días más tarde de la elección del señor León Fredy Muñoz Lopera a los miembros de carrera diplomática y consular Juan José Quintana en la embajada de Uruguay y a Ignacio Enrique Ruiz Perea en la embajada de Hungría mediante actos administrativos suscritos el 30 de agosto de 2022. Aún existen, entonces, miembros de la carrera diplomática y consular que pueden desempeñar el cargo de embajador en Nicaragua con la solvencia intelectual que se exige en estos casos.

3) El artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000 establece unas condiciones esenciales entre las cuales se encuentran: i) ser nacional colombiano, ii) poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, iii) acreditar experiencia según exija el reglamento, hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, y iv) que el servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá de cuatro años, entre otras. De ese modo, le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con los artículos 60 y 61 del Decreto Ley 724 de 2000, verificar la existencia de funcionarios inscritos en carrera diplomática disponibles antes de resolver sobre la designación mediante nombramientos provisionales y constatar que previo a la expedición de un nombramiento se encuentren las condiciones legales para ello, y que como se puede constatar, no cumplió el acto acusado.

En consonancia con lo expuesto por el Ministerio Público, los citados argumentos no están llamados a prosperar por las siguientes razones:

1) Como se puso de presente en el marco jurídico, el nombramiento que se realizó en el acto acusado corresponde a un empleo de libre nombramiento y remoción, como es el cargo de Embajador. Por tal razón, la norma aplicable y que regula la materia son los artículos 5, 6 parágrafo primero y 7, de donde se tiene que 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. En otros términos, la naturaleza jurídica del empleo de embajador por disposición legal es ser de libre nombramiento y remoción.

2) En ese orden, 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 mínimo el 20% de las vacantes para funcionarios escalafonados en la carrera diplomática y consular, restricción establecida en el inciso 4 del párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000. Sin embargo, como lo precisó el Ministerio Público, la demandante no hizo referencia en la demanda a dicha restricción. En consecuencia, es un asunto que no constituye causal de ilegalidad sobre la que la Sala pueda pronunciarse.

3) El Presidente de la República goza de un amplio margen de discrecionalidad para nombrar a sus agentes diplomáticos y ello no riñe con el principio del mérito del sistema de carrera diplomática y consular. Aquella facultad encuentra justificación en la confianza que implica la representación de Colombia ante otros gobiernos, pues las relaciones internacionales son 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.

4) 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. Por lo tanto, que la parte actora considere que el cargo debió ser ocupado por un funcionario de carrera diplomática y consular, no torna en ilegal el acto demandado.

5) 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. En efecto, solo bastaba que el demandado cumpliera con los requisitos establecidos para el cargo de embajador extraordinario y plenipotenciario – código 0036 – grado 25, para que el presidente de la República lo nombrara como embajador adscrito a la embajada de Colombia ante el Gobierno de la República de Nicaragua.

6) Por otro lado, respecto al cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Código 0036, Grado 25, la Resolución No. 1580 del dieciséis (16) de marzo de 2015 “Por la cual se actualiza el Manual Específicos de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores”, señaló como requisitos de estudio y experiencia para ejercer el cargo, lo siguiente:

“PLANTA DEL DESPACHO DE MISIONES DIPLOMÁTICAS Y OFICINA CONSULAR

I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO

NIVEL	Directivo
DENOMINACIÓN DEL EMPLEO	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
CÓDIGO	0036
GRADO	25
NÚMERO DE CARGOS	59
DEPENDENCIA	Misión Diplomática
SUPERIOR INMEDIATO	Ministro de Relaciones Exteriores

(...)

VI. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

FORMACION ACADEMICA	EXPERIENCIA
Pertener a la Carrera Diplomática y Consular, o cumplir los siguientes requisitos:	
Podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica. Título de posgrado en cualquier modalidad	Experiencia profesional relacionada

Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.”

Como se tiene de la citada disposición, los requisitos para acceder al cargo de embajador, en este caso concreto, son los siguientes: a) acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica, b) título de posgrado en cualquier modalidad y c) experiencia profesional relacionada sin establecerse un tiempo específico o determinado.

7) Ahora bien, en lo relacionado con la experiencia, esta debe entenderse de manera amónica y sistemática y *mutatis mutandi* con lo regulado por el artículo 2.2.2.7.3 del Decreto 1083 de 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, que regula lo relacionado con

la experiencia en los Empleos pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.2.7.3 Empleos pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las personas designadas en provisionalidad en cargos de Carrera Diplomática y Consular del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, deberán cumplir las condiciones contempladas en el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000.

Cuando la persona designada en provisionalidad deba acreditar el requisito de la experiencia, consagrado en el artículo 61, literal a), numeral 2, del Decreto Ley 274 de 2000, la misma podrá ser profesional, o relacionada, o la adquirida en el ejercicio de empleos de elección popular o de dirección, confianza y manejo de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 2351 de 1965 y con las siguientes exigencias:

(...)

La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración juramentada ante Notario.

Las certificaciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

- 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.*
- 2. Tiempo de servicio.*
- 3. Relación de funciones desempeñadas.*

En el evento en que la persona en ejercicio de su profesión haya asesorado en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

La persona designada en provisionalidad deberá acreditar el requisito del idioma, consagrado en el numeral 3 del literal a) del artículo 61 del Decreto-ley 274 de 2000, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Ministro de Relaciones Exteriores mediante resolución.

PARÁGRAFO 1. No aplicará lo previsto en este artículo cuando la designación en provisionalidad tuviere como destino un país cuyo idioma oficial sea el idioma español.

PARÁGRAFO 2. Cuando la persona designada en provisionalidad sea adscrita en una misión permanente ante un organismo multilateral, deberá acreditar uno de los idiomas oficiales del mismo, además del idioma español.

(Decreto 1785 de 2014, art. 33)” (se destaca).

La citada norma si bien se refiere a cargos en provisionalidad, lo cierto es que, para la Sala, esta también es aplicable, *mutatis mutandi*, a los cargos de libre nombramiento

y remisión, ya que de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2001, *“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”*, disposición de la cual se tiene, entre otros aspectos, lo siguiente:

a) Cuando la persona designada deba acreditar el requisito de la experiencia, la misma podrá ser profesional, o relacionada, o la adquirida en el ejercicio de empleos de elección popular o de dirección, confianza y manejo de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 2351 de 1965.

b) La experiencia se acredita mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración juramentada ante Notario.

c) En lo que respecta al idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, este no aplicará cuando la designación tuviere como destino un país cuyo idioma oficial sea el español.

8) En este caso concreto, revisadas las pruebas allegadas, se observa que el demandado León Fredy Muñoz Lopera, cumple con los requisitos para el desempeño del cargo, toda vez que está demostrado que ostenta título profesional en Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte - Nivel Básica del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid – Institución Universitaria expedido en 2001, título de posgrado en Gobierno y Gestión Pública Territoriales obtenido en la Universidad Javeriana en el año 2021 y la siguiente experiencia: **a) Representante a la cámara 20 de julio de 2018 a 19 de julio de 2022; b) Concejal de Bello Antioquia 1 de enero de 2012 a 31 de diciembre de 2015;** c) Secretario general del concejo de Bello para el periodo comprendido entre 2004 y 2005; y d) En la personería de Medellín, como mensajero del 13 de noviembre de 1995 al 12 de junio 1995 (sic), mecanotaquígrafo del 1 de agosto al 8 de agosto de 1996, mecanotaquígrafo del 9 al 20 de agosto de 1996, mensajero del 17 de diciembre de 1996 al 8 de enero de 1997, cadenero segundo del 9 al 11 de enero de 1997, oficial de revisión y archivo del 21 de

febrero al 22 de marzo de 1997, mensajero del 31 de marzo al 28 de julio de 1997, ayudante de cadenero del 29 de julio al 28 de septiembre de 1997 y mensajero de 17 de diciembre de 1996 a 8 de enero de 1997.

9) De lo anotado se tiene que el demandado tiene un total de 84 meses de experiencia relacionada o adquirida como representante a la Cámara y Concejal, resaltándose que el ordenamiento jurídico dispone que, cuando la persona designada deba acreditar el requisito de la experiencia, la misma puede ser profesional, o relacionada, o la adquirida en el ejercicio de empleos de elección popular.

10) Igualmente, como se anotó, en este caso concreto, no es exigible el requisito del idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, dado que la designación del demandado se hizo en Nicaragua, donde es de notorio conocimiento que el idioma oficial es el español, además de estar reconocido como tal en el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, aprobada el 19 de noviembre de 1986: *“Artículo 11 El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Caribe de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley”*².

11) En ese orden, tampoco son de recibo los argumentos de la parte actora consistentes en que el demandante carecía de experiencia, y que debía hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas.

12) Por lo anotado, este cargo de nulidad no prospera.

3.2 Segundo cargo: Violación directa de la ley – omisión en el cumplimiento de lo reglado en el artículo 37 del Decreto Ley 274 de 2000

Este reproche de nulidad tuvo como sustento lo siguiente:

1) Los funcionarios que ejercen cargos pertenecientes a la carrera diplomática y consular deben cumplir los lapsos de alternación, tanto en planta externa como en planta interna, en aplicación de los principios rectores de eficiencia y especialidad.

² Página web de la Asamblea Nacional de Nicaragua: *“<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=799683A327E172CD062589E300549408&action=openDocument>”*.

Así mismo, el parágrafo del artículo 37 de este Estatuto, establece que quienes se encuentren prestando su servicio en el exterior no pueden ser designados en otro cargo en el exterior, antes de cumplir 12 meses en la sede respectiva, salvo circunstancias excepcionales. Por consiguiente, los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular tienen la obligación de prestar su servicio en la planta interna por un tiempo determinado, deber que a la vez constituye condición necesaria para ser luego nombrado en el exterior, en aplicación de la alternación establecida en beneficio del servicio exterior. Es decir, es necesario que exista personal escalafonado en el cargo cuya vacancia habrá de llenarse y que el mismo tenga disponibilidad antes de designar un nombramiento a alguien que no pertenece a la carrera diplomática y consular.

2) Dicho periodo de alternación debe tener un mínimo de 12 meses en planta interna para que este se le habilite la participación en cargos de planta externa. Incumplir dicho mandato implicaría irrespetar la antigüedad de personal de carrera diplomática y consular que ha estado por más del tiempo establecido, y sin derecho a devengar los privilegios que implican los emolumentos de los miembros que pertenecen a embajadas y consulados. Se entiende también, que todos los funcionarios descritos en los hechos de esta demanda, ya han cumplido sus funciones en planta interna, siendo necesario que dicha embajada hubiese sido ocupada por quienes cumplieron el periodo de alternación.

Este otro motivo de censura tampoco tiene vocación de prosperidad, por las siguientes razones:

1) De conformidad con el marco jurídico expuesto, se tiene que el cargo de Embajador es de libre nombramiento y remoción del señor Presidente de la República y, para ser Embajador ante un Gobierno o representante permanente ante un organismo internacional, no será requisito pertenecer a la carrera diplomática y consular.

2) No obstante lo anterior, debe darse cumplimiento al umbral del 20% de la planta externa del total de cargos de Embajador con el fin que sean designados en dichos cargos los funcionarios de carrera diplomática y consular, en la medida que se presenten las vacantes. En ese sentido, el estimativo del 20% consulta un criterio de

razonabilidad, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto se entienda que no constituye un límite máximo sino un límite mínimo. Esto es, no se trata de que sólo el 20% de los cargos de Embajador y Cónsul General Central deban proveerse con personal escalafonado en la carrera diplomática y consular, sino de que por lo menos el 20% de esos cargos deben ser ejercidos por funcionarios de carrera, a fin de establecer una relación de equilibrio entre esa discrecionalidad y esta regla general.

3) Es relevante advertir que, en este caso, no se realiza el estudio sobre el cumplimiento del porcentaje mínimo de personal de carrera escalafonado como Embajador, debido a que este cargo no fue expuesto por la parte actora en el concepto de violación como causal de nulidad.

4) Por lo anotado, se reiteran todos y cada uno de los argumentos expuestos al resolver el primer cargo de nulidad.

3.3 Tercer cargo: *Del Iura Novit Curia*

La parte actora argumentó que además de los conceptos señalados con anterioridad, en el evento de que se considere que las normas y teorías invocadas son diferentes a las mencionadas, se solicita dar aplicación al principio en mención para que, del estudio del asunto, determine el régimen aplicable adecuado a los hechos expuestos.

Este otro motivo de reproche tampoco es de recibo para la Sala, por lo siguiente:

1) De conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado³ el principio *iura novit curia*, hace referencia a que “*corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen*”⁴. Es decir, en caso de imprecisiones el juez puede aplicar el derecho que

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 7 de octubre de 2022, expediente: 11001-03-28-000-2020-00012-00 (2019-00095-00), M.P. Rocío Araujo Oñate.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-851 del 28 de octubre de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sobre el particular la Corte Constitucional ha destacado: el “principio *iura novit curia*, que significa *el juez conoce el derecho*. Con este principio “*el juzgador posee la facultad e inclusive el*

corresponda frente a los supuestos de hechos alegados y los que se encuentren probados, pero no suplir la carga argumentativa que le corresponde al demandante, por lo que no le está dado al juez analizar la fundamentación jurídica o conceptos de violación diferentes a los señalados en la demanda.

2) En este caso concreto, la parte actora no incurrió en ninguna imprecisión al formular los cargos de nulidad para efectos de dar aplicación al citado principio, ya que lo que se presenta en este caso, es que los reproches formulados con la demanda no logaron desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo demandado, por lo tanto, lo que se impone es denegar las pretensiones de la demanda. En otros términos, el examen del fondo asunto conduce a desestimar el mérito de las pretensiones.

3) Por lo anotado este cargo no prospera.

4) Como la naturaleza jurídica del medio de control jurisdiccional ejercido con la demanda es de carácter público no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1.º) Deniéganse las pretensiones de la demanda.

2.º) Sin condena en costas a la parte actora.

3.º) Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No. 011.

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

***Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*