

ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 909 DE 2004 Y EL DECRETO 274 DEL
2000. ESTUDIO DE CASO: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.
PERIODO GOBIERNO DE ALVARO URIBE

CAMILO IGNACIO GONZÁLEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTA D.C., 2010

“Análisis de la aplicación de la Ley 909 de 2004 y el Decreto 274 del 2000. Estudio de
Caso: Ministerio de Relaciones Exteriores. Periodo gobierno de Álvaro Uribe

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Camilo Ignacio González

Dirigida por:
Germán Puentes González

Semestre I, 2010

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1 DESARROLLO NORMATIVO	5
1.1 PRIMERA REGULACIÓN SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA	6
1.2 PLEBISCITO DE 1957	7
1.3 AVANCES INSTITUCIONALES	7
1.4 CONSTITUCIÓN DE 1991	9
1.5 LEY 909 DE 2004	11
1.6 DECRETO 274 DE 2000	12
2 REALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS	17
2.1 COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL	17
2.2 FORMACIÓN E INGRESO DE FUNCIONARIOS A LA CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR	20
2.3 ESTRUCTURA DE PLANTA DE CARGOS DE CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR	26
2.4 PRESENCIA DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL	30

2.5 PROVISIONALIDAD EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA	32
2.6 COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	35
3 EXPLICACIÓN Y RECOMENDACIONES	36
3.1 EXPLICACIÓN	36
3.1.1 ingreso de funcionarios a la carrera diplomática y consular	36
3.1.2 nombramiento de embajadores	40
3.1.3 ingreso de funcionarios de carrera administrativa	42
3.1.4 papel del ministro de relaciones exteriores	43
3.2 RECOMENDACIONES	46
4 CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Equivalencias entre el servicio diplomático y el servicio consular	14
Tabla 2. Equivalencias entre la plantan externa y la planta interna en el Ministerio de Relaciones Exteriores	14
Tabla 3. Comparación entre la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2005 con la del 2009	20
Tabla 4. Numero de ingresos a la Academia Diplomática y al Ministerio de Relaciones Exteriores contra Número de ingresos en provisionalidad al servicio exterior	21
Tabla 5. Tiempo requerido para cada uno de las categorías del escalafón	23
Tabla 6. Experiencia laboral requería para los cargos en provisionalidad	24
Tabla 7. Número de cargos por categoría de escalafón	26
Tabla 8. Número de funcionarios inscritos en cada categoría del escalafón	27

LISTA DE GRAFICOS

	Pag.
Grafico 1. Composición de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores	18
Grafico 2. Grafico 2. Composición de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores	19
Grafico 3. Tiempo en provisionalidad de los funcionarios en cargos de Carrera Diplomática y Consular	22
Grafico 4. Nivel académico de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular	25
Grafico 5. Número de funcionarios ocupando cargos por debajo de su escalafón	29
Grafico 6. Escalafón de los cargos ocupados en provisionalidad	30
Grafico 7. Presencia de funcionarios de Carrera Administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores	31
Grafico 8. Tiempo de duración de los funcionarios en provisionalidad ocupando cargos de Carrera Administrativa	33
Grafico 9. Niveles de los funcionarios de Carrera Administrativa	34

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista realizada a Camilo Reyes, ex Ministro de Relaciones Exteriores y funcionario de Carrera Diplomática, Realizada en Bogotá, catorce de septiembre del 2009.

Anexo 2. Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

Anexo 3. Entrevista realizada a Augusto Ramírez Ocampo, Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, veintitrés de septiembre del 2009

Anexo 4. Entrevista realizada a María Clara Izaza, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos, Realizada en Bogotá, diez y seis de octubre del 2009.

Anexo 5. Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá catorce de septiembre del 2009.

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países del mundo han mostrado una preocupación por la idoneidad de las personas que conforman su servicio exterior. Colombia no ha sido ajena a esta inquietud. En virtud de claros mandatos constitucionales sobre Función Pública, se expidieron disposiciones sobre la Carrera Diplomática y Consular y la Carrera Administrativa General en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas normas regulan lo concerniente a la formación, el ingreso, los ascensos, retiros y demás aspectos del sistema de carrera. Igualmente establecen mecanismos para que el criterio constitucional del mérito se aplicara plenamente.

No obstante, en la práctica se encuentra que durante el periodo de gobierno de Álvaro Uribe la aplicación de las normas legales y constitucionales sobre la materia, presenta deficiencias y se aleja considerablemente del deber ser y del criterio del mérito.

El análisis que se efectúa presenta una explicación de lo que está sucediendo y desemboca en una crítica, para de allí efectuar algunas recomendaciones.

En el proyecto que dio lugar a este trabajo se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los criterios a los que obedece el proceso de formación y de gestión de la Función Pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores?

En el proceso investigativo se encontró que los criterios durante el gobierno de Álvaro Uribe podían ser de dos clases. Formales consagrados en la legislación y reales que se encuentran en la forma como en la práctica se maneja la el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el proceso de formación de los recursos humanos al servicio del Ministerio de Relaciones Exteriores los criterios formales están consagrados en las disposiciones que regulan el servicio diplomático y consular, establecidos en la constitución y es disposiciones legales, en los que se estipula que habrá un proceso con las siguientes etapas: selección previo al ingreso a la Academia Diplomática de San Carlos, formación en la academia y finalmente quienes aprueban el curso de

formación tiene vocación de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular puesto que han sido formados y han demostrado el mérito para ello.

Los criterios reales se enmarcan en el mecanismo de la provisionalidad que constituye “la ventanilla siniestra”¹ de ingreso a la función pública, y el Ministerio de Relaciones Exteriores no es la excepción, por parte de aquellas personas que pueden o no estar preparadas para el servicio, pero que en ningún caso se han sometido a los procesos rigurosos a los que son sometidos quienes ingresan al servicio público por concurso.

En cuanto al proceso de gestión, se encuentra también que existen criterios reales en la práctica que difieren de los formales consagrados en la normatividad vigente que regula la materia. Los empleados y funcionarios que están inscritos en el escalafón de Carrera Diplomática y Consular tienen prioridad para ocupar los cargos vacantes, pero en muchos casos en el Ministerio de Relaciones Exteriores se prefiere a un funcionario que está en situación de provisionalidad en vez que ostente estatus de Carrera.

Para dar respuesta a la pregunta de investigación presenté la siguiente hipótesis:

A pesar de que la Constitución Política y las normas que la desarrollan establecen que la formación y gestión de la Función Pública deben obedecer al criterio de mérito, en el Ministerio de Relaciones Exteriores estas obedecen a criterios clientelistas y de patronazgo.

Para lograr una mayor precisión en el análisis, se modificaron en la hipótesis las expresiones criterios clientelistas y de patronazgo. En su lugar utilicé el término criterios políticos. La razón de este cambio radica en el hecho de que en el proceso de investigación se encontró que la expresión criterios clientelistas y patronazgo, engloba varias situaciones que pueden ser negativas en cuanto que deterioran el servicio exterior mediante el ingreso de cuerpos extraños que no cuentan con la capacidad necesaria para desempeñarse en dicho servicio, o positivas en la medida de

¹ Ver Puentes, Germán. “La Carrera Administrativa ¿anhelo o realidad?”. *Revista Desafíos*. No 11 (segundo semestre de 2004). p. 69.

que facilitan el ingreso de personas capaces, que puede que no estén en la carrera, pero poseen un conocimiento, habilidad y confianza con el nominador resultan ser útiles para ella. Sin embargo, los criterios clientelistas y de patronazgo no comprenden otro tipo de nombramientos que pueden corresponder a necesidades del servicio, como el nombramiento de un embajador con experiencia en la empresa privada para negociar un tratado comercial. Así como otros factores, contenidos en la expresión de criterios políticos, que pueden ser la conveniencia y estrategia política, al nombrar a personas de distintos partidos o grupos de presión, que puede tener justificaciones por simples razones coyunturales.

Por lo tanto, se reformuló de esta manera: A pesar de que la Constitución Política y las normas que la desarrollan, establecen que la formación y gestión de la Función Pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores deben obedecer al criterio de mérito, en el Ministerio de Relaciones Exteriores estas obedecen a criterios políticos.

Por lo tanto, retomando la distinción inicial, se entiende criterio de mérito como el criterio formal, consagrado en la normatividad y criterios políticos como los criterios reales que se dan en la práctica.

La comprobación de la hipótesis se efectúa en tres capítulos. En el primero se hace un breve recuento del desarrollo histórico de las normas sobre Carrera Diplomática y Consular y Carrera Administrativa General, con el fin de mostrar la consolidación del criterio del mérito, a nivel legal y constitucional. En el segundo se muestra cómo es la aplicación práctica de las normas en cuanto al ingreso de funcionarios al ministerio. Y en el tercero se hace un análisis crítico de la realidad práctica encontrada en el segundo capítulo complementándolo con unas recomendaciones, para mejorar la forma del ingreso de los funcionarios del servicio exterior.

Para el desarrollo del presente trabajo, además de las fuentes bibliográficas, se obtuvo una abundante información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se utilizaron fuentes directas mediante la realización de entrevistas a expertos en la materia como fueron los ex ministros Rodrigo Pardo, Augusto Ramírez

Ocampo y Camilo Reyes, este último fue ministro perteneciendo a la Carrera Diplomática; la actual directora de la Academia Diplomática María Clara Izaza; y la Representante de los empleados al consejo de personal del ministerio Margarita Manjarréz. Quienes gentilmente aceptaron dialogar con el autor de este trabajo. Para ellos mis agradecimientos.

Finalmente, es fundamental mencionar como el tema del ingreso de las personas al servicio público ha adquirido cada vez más importancia, producto de los constantes intentos de atentar contra la meritocracia consagrada en la constitución y en las leyes. Prueba de ello es la sentencia que recientemente profirió la corte constitucional, declarando inexecutable el acto legislativo 01 del 2008².

Esta reforma constitucional intentó que todos los funcionarios que se encontraran en provisionalidad al momento de expedirse la ley 909 del 2004, pudieran inscribirse en la carrera y adquirir los derechos de esta sin haber mostrado ningún mérito. La corte concluyo que el ingreso al los cargos públicos mediante el criterio del mérito es un valor constitucional inquebrantable. Concepción que esta monografía comparte.

² Corte constitucional. “Sentencia C-588 del 2009”.2009. Documento electrónico.

1. DESARROLLO NORMATIVO

En el presente capítulo, se busca hacer un recuento de la evolución normativa que ha habido en Colombia, respecto a la Carrera Administrativa General y a la Carrera Diplomática y Consular hasta llegar a la Constitución de 1991 y a los estatutos de carrera hoy vigentes. Esto con el objetivo de mostrar cómo ha evolucionado el criterio del mérito para ser consagrado en la actual legislación.

Desde el inicio del siglo XX ha existido en Colombia el anhelo de diseñar y conformar una burocracia fundamentada en el mérito. Para sustentar esta afirmación puede recurrirse a los escritos del general Rafael Uribe Uribe, quien desde la primera década del siglo pasado se refirió a la importancia de tramitar una ley que regulara lo concerniente a la función pública, en aspectos tales como el ingreso, promoción, retiro, remoción y jubilación de los funcionarios, al igual que establecer sus remuneraciones.

Los motivos que se expusieron para la creación de dicha ley fueron los de garantizar la eficiencia del servicio público, en la medida en que el funcionario tuviera estabilidad en su cargo y no estuviese sujeto a los devaneos políticos para permanecer en el servicio. De esta forma estaría más incentivado para cumplir sus objetivos.

Así mismo, Uribe Uribe afirmó que la administración de lo público sería significativamente mejor si se nominaran las personas más aptas para desempeñar cada empleo, en vez de que se vinculara a aquellos que tuvieran más padrinos políticos.

Finalmente, el General Uribe enfatizó en la necesidad de crear una serie de carreras especiales como: la diplomática y consular, la militar y docente entre otras.³

Lastimosamente las intenciones de Uribe Uribe no prosperaron, ya que el proyecto de ley ni siquiera se tramitó en el Congreso. Razones para ello fueron, en primer lugar que el país no estaba preparado para asumir tal compromiso con su

³ Comparar Uribe Uribe, Rafael. *Obras selectas*. 1979. p. 79.

burocracia. Y en segundo lugar la polarizada situación política del país dificultaba lograr un consenso para una reforma de este tipo.

1.1. PRIMERA REGULACIÓN SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA

Fue necesario esperar hasta 1938 para que en Colombia se legislara por primera vez sobre la función pública. Con la ley 165 de ese año que, se estableció la carrera administrativa, y se legisló en los siguientes aspectos: la estabilidad en el empleo de las personas que trabajaran con el Estado; los empleos que por su naturaleza debían ser de representación política o por su alto nivel jerárquico se consideraban de libre nombramiento y remoción y los requisitos para ingresar a la carrera administrativa. Estos requisitos consistían esencialmente en ser colombiano, no tener deudas con el tesoro nacional, no tener ninguna enfermedad contagiosa, tener definida la situación militar y cumplir con un periodo de prueba de un año. Finalmente cumplir con los requisitos para el ejercicio del cargo.

Para el funcionamiento, control y administración de la carrera, se creó el Consejo de Administración y Disciplina, el cual estaba conformado por cinco miembros designados por el Presidente de la República, dos escogidos de ternas presentadas por los trabajadores y tres de manera discrecional. Se crearon a si mismo Consejos Departamentales con las mismas características del anterior.

Esta ley propició la creación de escuelas especializadas de formación, para darles prioridad a las personas que estudiaran en ellas en el momento de ingresar al servicio.⁴

Esta norma jurídica resultó bastante novedosa, pues buscaba profesionalizar la administración pública, a través de las escuelas y consejos especializados que reconocieran el mérito de los aspirantes a funcionarios. Sin embargo, su aplicación fue escasa pues no se reglamentó por parte del gobierno ni contó con las partidas presupuestales suficientes para crear los Consejos territoriales. Según Germán Puentes González esto se debió a que la clase política colombiana no estaba

⁴ Comparar Congreso de la República de Colombia. “ley 165 de 1938”. 1938. Documento electrónico.

preparada para abandonar el spoil system⁵, pues esta práctica era contraria a la estabilidad de los funcionarios⁶

1.2. PLEBISCITO DE 1957

El tema de la burocracia oficial se volvió a tratar en el Plebiscito de 1957, en cuyo texto se incluyó lo relativo a la función pública. Dicho texto limitó la facultad de los nominadores para remover y nombrar personal y para tales efectos se le dio el mandato al Congreso de expedir una ley que regulara la materia. Dicha ley también debía regular el ingreso a la carrera, el ascenso por antigüedad y por mérito y la prohibición a los funcionarios para participar en política⁷.

1.3. AVANCES INSTITUCIONALES

En razón del mandato consagrado en el plebiscito se expidió la ley 19 de 1958, cuyos propósitos fundamentales, fueron lograr una mayor eficiencia del Estado, aumentar la descentralización y eliminar la duplicidad de funciones⁸. En materia de función pública y carrera administrativa esta ley generó varios avances sobre todo en cuanto a la arquitectura institucional del Estado. Se creó una sala en el Consejo de Estado, denominada Sala de Consulta y de Servicio Civil, con el objetivo de conocer de los proyectos que sobre reforma a la Carrera Administrativa se presentaran. Así mismo, esta ley creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil para que fuera el encargado de administrar la carrera administrativa y organizar el Servicio Civil.

⁵ Se Denomina Spoil System o sistema botín, a aquel en el cual el ganador de las elecciones tiene a su disposición los nombramientos de la mayoría de los empleos del Estado.

⁶ Comparar Puentes Germán. “La Carrera Administrativa ¿anhelo o realidad?”. *Revista Desafío*, (segundo semestre de 2004) No 11.p. 71.

⁷ Comparar Restrepo Piedraita, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. 1995.p. 506.

⁸ Comparar Puentes Germán. “La Carrera Administrativa ¿anhelo o realidad?”. *Revista Desafíos*, (segundo semestre de 2004) No 11.p.71.

De igual forma se creó la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con el objetivo de servir de escuela especializada para la formación de los servidores públicos en Colombia⁹.

Con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, se dio un gran avance para que fuera el mérito, el criterio determinante en el ingreso a la administración pública, ya que se buscó que los servidores públicos tuvieran una formación especializada.

El decreto reglamentario de la Ley 19 del 58 fue el 1732 de 1960. Éste creó el Instituto Colombiano de Estudios Internacionales ICEI, que en sus inicios era un organismo adscrito a la ESAP. Este instituto tenía dos objetivos. El primero, era organizar la enseñanza y el estudio sobre las relaciones internacionales. El segundo, era organizar los exámenes y concursos para el ingreso y ascenso en la carrera diplomática y consular.

El segundo objetivo no llegó a cumplirse, debido a que el gobierno no expidió el decreto reglamentario para lograrlo. El país estaba viviendo el sistema de la alternación bipartidista del Frente Nacional, que establecía la paridad burocrática. Debido a la falta de instrumentos jurídicos el ICEI fue perdiendo importancia a tal punto que los cursos que organizaba no tenían incidencia en los nombramientos que debía efectuar el gobierno en la Cancillería.

No obstante, el ICEI logró subsistir gracias a los decretos extraordinarios 2016 y 2017 de 1967, expedidos en virtud de las facultades otorgadas al presidente en la Ley 62¹⁰ de ese mismo año, los cuales reorganizaron la carrera Diplomática y Consular y la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Mediante estas disposiciones se incorporó el instituto a la Cancillería y se le dio la facultad de desarrollar los concursos de ingreso y los cursos de formación para el sistema de Carrera Diplomática y Consular.

⁹ Comparar con Congreso de la República. “Ley 19 del 25 de noviembre de 1958”.1958. Documento electrónico.

¹⁰ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Disposiciones que rigen la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio exterior de la República*.1977. p. 9.

La formación de las personas que ingresan a la Carrera Diplomática y Consular fue reafirmada nuevamente mediante la Ley 33 de 1990. Ésta creó la Academia Diplomática de San Carlos, instituto que remplazó al antiguo ICEI.

La academia quedó encargada de realizar funciones relacionadas con la convocatoria a los concursos para ingresar a la carrera y realizar los exámenes; los cursos de capacitación para los funcionarios de carrera; ofrecer y dictar estudios de magíster; promover la investigación; y realizar concursos internos en el Ministerio de Relaciones Exteriores para otorgar becas. En la actualidad la Academia San Carlos es la que tiene el monopolio de la formación y el ingreso de los funcionarios de carrera diplomática y consular, de forma tal que es la llamada a verificar el mérito de los aspirantes a la hora de ingresar al servicio exterior.

1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La constitución de 1991 reforzó todos los esfuerzos anteriormente realizados en materia de mérito en la función pública. La Carta de 1991 establece que el criterio por el cual se accede a los cargos públicos, es el mérito que se demuestra fundamentalmente a través de los concursos públicos. Así mismo la Constitución también estableció la necesidad de cumplir los requisitos de mérito pertinentes para los ascensos al igual que determinó que el retiro del servicio será por calificaciones insatisfactorias del funcionario, es decir por no demostrar el mérito para permanecer vinculado al Estado.

La Constitución también se preocupó por combatir la corrupción y el clientelismo en la función pública y por tanto proscribió el nepotismo y la vinculación irregular de servidores públicos.

Lo consagrado en la Constitución de 1991, y los avances de un proceso de más de 70 años en materia de Carrera Administrativa, se ha visto fuertemente amenazado por las regulaciones expedidas por el Ejecutivo y por el Congreso. Uno y otro han tomado decisiones que van en contravía del mérito que deben tener y demostrar los candidatos interesados en ingresar al servicio público, al expedir

decretos y leyes contrarios al espíritu de la constitución en esta materia. Ante esta situación ha sido la Corte Constitucional la que mediante sentencias de revisión constitucional ha defendido la institución de la carrera administrativa y el criterio del mérito. Para acceder a los cargos públicos.

Algunas de las sentencias más connotadas en esta materia son la C-195 de 1994 que estableció que:

El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad, se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado.¹¹

y en ese mismo sentido la C-387 de 1996 señaló:

Para establecer cuándo un empleo es de libre nombramiento y remoción, la jurisprudencia ha señalado varios criterios, entre ellos, que el cargo debe tener fundamento legal; que al ejercer el legislador dicha facultad no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, “la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción”.

Además, es necesario que exista un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada; y que “la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política”.

Además de los anteriores criterios, debe el legislador tener en cuenta dentro de la estructura del Estado, las funciones de dichos cargos a fin de definir cuáles pertenecen al sistema de carrera y cuáles son de libre nombramiento y remoción.¹²

Así mismo, la C-030 de 1997 dijo respecto al ingreso a la carrera sin concurso:

Prohibición de ingreso automático: las normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública. La excepción que establecen las normas acusadas, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades. La Corte ha sido absolutamente clara: no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.

¹¹ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-195 de 1994.1994”. Documento electrónico.

¹² Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-387 de 1996. 1996”. Documento electrónico.

Protección derechos que fueron adquiridos. A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexequibles, no pueden desconocerles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexequibilidad.¹³

Los mandatos constitucionales referidos al mérito que deben poseer los aspirantes a ocupar empleos públicos se han desarrollado en varios estatutos referidos al Ministerio de Relaciones Exteriores. El decreto con fuerza de ley 274 del 2000 y la ley 909 del 2004.

1.5. LEY 909 DEL 2004

La Ley 909 establece que la función Pública en Colombia debe regirse por tres principios fundamentales: el primero, está conformado por los mandatos constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad, celeridad, transparencia, economía y publicidad; el segundo por el proceso de selección del personal fundamentado en el mérito; y el tercero por la función Pública que debe estar orientada hacia la prestación adecuada del servicio y a la satisfacción del bien común.

Esta ley establece que existen dos tipos de funcionarios, los de libre nombramiento y remoción y los de Carrera Administrativa. Dentro de los cargos de libre nombramiento y remoción existe una subcategoría denominada de gerencia pública, que implica responsabilidad directiva. Para designar a los gerentes públicos, es necesario tener en cuenta el mérito, por lo cual la ley contempla que se les aplique diversas pruebas y que se los evalúe mediante acuerdos de gestión¹⁴.

En cuanto a la carrera administrativa, se estableció que es un sistema técnico para administrar el personal que trabaja en el Estado. Busca la eficiencia de la administración pública y garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, los

¹³ Ver Corte Constitucional. “Sentencia C-030 de 1996”. 1996. Documento electrónico.

¹⁴ Son una serie de objetivos concertados entre el gerente y su superior, que se deberán cumplir

ascensos y permanencia en el servicio.¹⁵ Para garantizar estos objetivos se requiere que el ingreso, la permanencia y los ascensos se efectúen con base en el mérito y mediante un proceso transparente de selección, que para el caso debe ser un concurso adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La ley 909 establece que es posible ocupar de manera excepcional cargos que son de carrera por un corto periodo llamado provisionalidad, cuando no se haya surtido el concurso o cuando el titular del cargo se encuentre en alguna situación administrativa que le impida el cumplimiento de sus funciones.

La permanencia en la carrera, se fundamenta en la competencia demostrada permanente de los funcionarios y la evaluación de su desempeño. La estabilidad del funcionario depende entonces de cuatro factores: el mérito, la evaluación, el cumplimiento y la promoción del bien general.

Si un funcionario obtiene calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño se declara insubsistente su nombramiento y será retirado de la carrera administrativa.

1.6. DECRETO 274 DE 2000

Por su parte el decreto 274 de 2000 “Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”, regula lo concerniente al servicio exterior y a la Carrera Diplomática y Consular, de los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores tanto en su la planta interna como externa.

En este decreto se reconoce que el servicio exterior es una parte especial de la administración del Estado y por lo tanto aunque se encuentre dentro de la función pública general tiene su especificidad particular. En virtud de esa especificidad, el decreto 274, además de reafirmar los principios que sobre la carrera administrativa se han venido sosteniendo desde 1938 hasta la ley 909 del 2004, incluye los principios de la especialidad, la unidad integral y la confidencialidad.

¹⁵ Comparar con Ticker Arlene; Pardo Oscar y Beltran Diego. *¿Qué Diplomacia Necesita Colombia? Situación Diagnóstico y perspectivas de la Carrera Diplomática y el Servicio Exterior.* 2006.p. 48.

El decreto 274 del 2000 establece que en el Ministerio de Relaciones Exteriores existen tres tipos de funcionarios: los de libre nombramiento y remoción, los de carrera diplomática y consular y los de carrera administrativa general, que se rigen por la Ley 909 del 2004.

Los cargos de libre nombramiento y remoción, según el citado decreto, corresponden a aquellos de especial confianza o responsabilidad y no están sujetos a un proceso riguroso de selección y de evaluación.

El Estatuto de la Carrera Diplomática y Consular indica que el ingreso, ascenso, evaluación y permanencia de los funcionarios en la carrera diplomática y consular deben basarse en el mérito.

El ingreso se hace después de un proceso de formación que empieza con un concurso abierto que tiene las siguientes etapas: convocatoria, inscripción, pruebas de ingreso a la Academia San Carlos, conformación de la lista de elegibles, evaluación del rendimiento académico y nombramiento en periodo de prueba.

En el momento del nombramiento en periodo de prueba, los aspirantes ingresan efectivamente a la Carrera Diplomática y Consular.

Es importante resaltar que la Carrera Diplomática y Consular está organizada como un sistema cerrado, es decir, de cuerpo profesional. Consiste en un grupo de personas a quienes se les encarga la prestación de un servicio público, como es el diplomático y consular, teniendo para ello una organización y un estatuto que regula su ingreso, permanencia y retiro.

Ese cuerpo profesional es un sistema cerrado de función pública, es decir de carrera administrativa propiamente dicha, que se caracteriza por los siguientes elementos: se requiere una formación especial al ingresar al servicio; es necesario presentar pruebas para ingresar a la academia de San Carlos, realizar los estudios y aprobarlos. Con quienes aprueban el curso se conforma una lista en estricto orden de puntaje; se ingresa a un servicio, en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores al servicio diplomático o al consular; se empieza por la base, es decir por el nivel más bajo; se tiene derecho a ascender, por lo tanto a hacer carrera; se requiere acumular experiencia en cada nivel antes de ser llamado a realizar el curso de capacitación que

lo habilita para ascender; y se adquieren derechos de carrera los cuales se conservan aún después de retirarse del servicio.

El decreto 274 establece las siguientes equivalencias entre el servicio diplomático y el consular así:

Tabla 1. Equivalencias entre el servicio diplomático y el servicio consular

En el Servicio Diplomático	En el Servicio Consular
Embajador	Cónsul General y Cónsul General Central
Ministro Plenipotenciario	Cónsul General
Ministro Consejero	Cónsul General
Consejero	Cónsul General
Primer Secretario	Cónsul de Primera
Segundo Secretario	Cónsul de Segunda
Tercer Secretario	Vicecónsul

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información obtenida de: Presidencia de la República. “Decreto 274 del 2000”. 2000. Documento electrónico.

De igual forma se establece una equivalencia entre el servicio exterior y la planta interna del Ministerio de la siguiente manera:

Tabla 2. Equivalencias entre la planta externa y la planta interna en el Ministerio de Relaciones Exteriores

En la planta externa	En la planta interna
Embajador	Viceministro
	Secretario General
	Directores
	Jefe de oficina Asesora
	Asesor grado 13 o superiores
	Subsecretario
Ministro Plenipotenciario	Ministro Plenipotenciario
	Asesor grados 10,11 y 12
	Subsecretario
Ministro Consejero y Cónsul General	Ministro Consejero
	Asesor grados 7,8 y 9
Consejero	Consejero
	Asesor grado 6
Primer Secretario y Cónsul de Primera	Primer Secretario
	Asesor grados 4 y 5
Segundo Secretario y Cónsul de Segunda	Segundo Secretario
	Asesor grados 2 y 3
Tercer Secretario y Vicecónsul	Tercer Secretario
	Asesor grado 1

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía, con base en la información obtenida de: Presidente de la República. “Decreto 274 del 2000”. 2000. Documento electrónico.

El ingreso a la carrera diplomática y consular se hace por la categoría inferior del escalafón y los ascensos se producen hacia la categoría inmediatamente superior.

También se establece que el ascenso se realiza cuando lo solicita el empleado, tras cumplir el tiempo requerido en cada categoría siendo necesario un examen de idoneidad profesional y un reporte positivo de evaluación del desempeño. En el caso de que se obtenga una calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño, el funcionario será retirado del servicio.

Este decreto 274 especifica la composición del servicio exterior, el cual se divide en una planta interna y una externa. Cada funcionario debe pasar un período en la planta interna y alternar con la planta externa de la siguiente forma: cuatro años en la planta externa, que son prorrogables por dos años más. Posteriormente debe estar tres años en la planta interna.

EL decreto 274 del 2000 establece que esa alternancia se justifica en virtud de los principios de eficiencia y especialidad que rigen a la Carrera Diplomática y Consular

En cuanto a la gestión, la norma señala los siguientes órganos que son los responsables del funcionamiento de la Carrera y de garantizar el mérito en esta: La Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular, la Dirección del Talento Humano y el Consejo Académico de la Academia Diplomática.

La Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular, está compuesta por un secretario general, un delegado del ministro, un funcionario de carrera diplomática designado por el ministro, el director del talento humano y un representante de los empleados de carrera diplomática y consular, elegido por éstos.

Las funciones de esta comisión son fundamentalmente las de decidir en segunda instancia los reclamos que se presenten sobre la elaboración y ejecución de los concursos, evaluar el periodo de prueba, proponer la metodología para las evaluaciones de desempeño, decidir sobre las solicitudes de prórroga en la planta interna y estudiar las solicitudes de ascenso puestas a su consideración, entre otras.

La Dirección del Talento Humano es la encargada de orientar la política de alternación de los funcionarios, mantener el registro de la frecuencia de la alternación de cada funcionario, coordinar lo referente a las situaciones de disponibilidad, actualizar el escalafón, realizar los programas de inducción y reinducción, presentar a la comisión de personal las solicitudes de ascenso y ponderar las calificaciones parciales de las evaluaciones de desempeño.

El Consejo Académico de la Academia Diplomática, está compuesto por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Director de la Academia Diplomática, dos delegados del ministro, un funcionario de carrera diplomática, cuyo rango sea Ministro Consejero o con un rango superior y el Director del Talento Humano. Las funciones de este Consejo son: elaborar las políticas necesarias en procura de la excelencia académica de la Academia Diplomática, proponer el número de pruebas que contenga el curso de ingreso, resolver en primera instancia las reclamaciones que se presenten frente a los concursos, establecer el currículo del curso de capacitación, autorizar a los funcionarios de carrera diplomática y consular para tomar el curso de capacitación y gestionar lo convenios con instituciones de educación superior para el desarrollo de los cursos de capacitación.

2. REALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

Como hemos visto la Constitución Política de Colombia y los estatutos de la Carrera Diplomática y Consular y de la Carrera Administrativa General, establecen criterios claros sobre cómo debe ser la formación y la gestión de la función pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estos criterios son: el del mérito como criterio determinante para el ingreso de los aspirantes al servicio; el de la realización de concursos periódicos; el de la evaluación de desempeño; y el de la experiencia y evaluación para acreditar los ascensos.

Así mismo, el Decreto 274 del 2000 y la Ley 909 del 2004, reconocen que el servicio exterior es una función especial del Estado, ya que para su ejercicio requiere conocimientos y calidades especiales, por lo cual debe tener un tratamiento distinto que responda a sus necesidades particulares.

El objetivo de este capítulo será mostrar que, como es costumbre en Colombia, a la hora de aplicar las normas no siempre se cumple lo que en estas se establecen, por lo cual se generan deformaciones que resultan muy perjudiciales para el buen funcionamiento del servicio público.

2.1. COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL

Si se analiza a grandes rasgos la composición de la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, es posible encontrar una disfunción respecto a lo que la Constitución Política establece sobre el mérito y a los concursos.

La planta de personal en 2009, se divide en una planta interna y una externa. La planta interna cuenta con 454 funcionarios y tiene la siguiente composición:

Grafico 1. Composición de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 30218”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 9 de julio de 2009.

Según el gráfico, en la planta interna del ministerio, solamente el 46.5% de los funcionarios ha demostrado algún tipo de mérito y ha superado un concurso que los acredita como idóneos para el servicio. El restante 53.5% son funcionarios que han sido vinculados al ministerio sin haberse comprobado su aptitud para desempeñarse en los correspondientes puestos de trabajo, bien sea por ser de libre nombramiento y remoción o porque han tenido un nombramiento en provisionalidad¹⁶

De otra parte, la planta externa del Ministerio está compuesta por 659 funcionarios y presenta la siguiente distribución:

¹⁶ se entiende por provisionales como aquellas personas que ingresan a un cargo de carrera, sin pertenecer a esta, debido a que no es posible llenar dicho cargo con un funcionario que esté inscrito en la carrera.

Grafico 2. Composición de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente monografía con base en información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 30218”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 9 de julio de 2009.

Al observar las cifras la situación resulta aun mas paradójica ya que solo el 27.2% son funcionarios de Carrera Diplomática y Consular y de carrera administrativa. El restante 72.8% está constituido por personas que quizás podrían ser idóneas para el servicio pero que no lo han demostrado mediante un concurso de méritos.

La situación anterior es grave si se tiene en cuenta que la Carrera Diplomática y Consular al igual que la Carrera Administrativa, buscan proveer las personas capacitadas para que desempeñen en el servicio exterior la importante labor de la representación de la Nación. Por lo tanto, el hecho de que la planta externa tenga tan poca presencia de funcionarios de carrera es claramente una desviación de la razón de ser de los sistemas de carrera.

De otra parte, si se compara la planta de personal de 2009 con la composición general de la planta de personal que existía en el 2005, puede verse que la tendencia es a incrementar el número de funcionarios de libre nombramiento y remoción y en provisionalidad tal como se muestra a en la siguiente tabla:

Tabla 3. Comparación entre la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2005 con la del 2009

Año	2005	2009
Total funcionarios	1129	1113
Planta Interna	Total: 448 (39.7%)	Total: 454 (40.7%)
	Libre Nombramiento y Remoción y provisionales: 160 (35.7%)	Libre Nombramiento y Remoción y Provisionales: 241 (53%)
	Carrera Diplomática Y consular: 138 (30.8%)	Carrera Diplomática Y Consular: 106 (23.3%)
	Carrera Administrativa: 150 (33.4%)	Carrera Administrativa: 107 (23.5%)
Planta Externa	Total 681 (60.3%)	Total: 659 (59.2)
	Libre Nombramiento y Remoción y Provisionales: 448 (65.7%)	Libre Nombramiento y Remoción y Provisionales: 479 (72.6%)
	Carrera Diplomática y Consular: 106 (15.5%)	Carrera Diplomática y Consular: 150 (22.7%)
	Carrera Administrativa: 16 (2.3%)	Carrera Administrativa: 30 (4.5%)

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 30218”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 9 de julio de 2009.

Al comparar la composición de la planta de personal del 2005 frente a la de 2009, se encuentra que: el número de funcionarios pasó de 1129 a 1113; el porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción junto a los provisionales aumentó significativamente; y que este aumento se presenta tanto en la planta interna como en la planta externa.

2.2. FORMACIÓN E INGRESO DE FUNCIONARIOS DE CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR

El concurso para ingresar a la Carrera Diplomática y Consular¹⁷ se analiza en el cuadro siguiente, correspondiente a un período de 6 años, del 2004 al 2009. El

¹⁷ En el capítulo primero se analizó el ingreso a la carrera diplomática y consular, que se hace mediante un previo proceso de formación, el cual se inicia con la convocatoria amplia y democrática donde pueden participar todos los colombianos de nacimiento que tengan un título de formación universitaria, hayan definida su situación militar y manejen una segunda lengua en un concurso; continua con la inscripción de los aspirantes al concurso y la verificación del cumplimiento de los requisitos; a continuación se aplican las pruebas de ingreso; posteriormente se presenta la lista de admitidos al curso de formación en la Academia Diplomática; los admitidos toman el curso de formación durante un año; se les hace la evaluación del curso de formación; y finalmente termina con el nombramiento en periodo de prueba de aquellos aspirantes que aprobaron el concurso de formación

concurso se realiza anualmente y en él se presentan los aspirantes, de los cuales un número limitado logra cumplir los requisitos para ingresar a la Academia Diplomática. De los que ingresan a la academia apenas un porcentaje menor logra ingresar al Ministerio en periodo de prueba de un año. Adicionalmente se muestra en el ingreso de funcionarios en provisionalidad en el mismo periodo de tiempo.

El comportamiento de esos ingresos ha sido de la siguiente forma:

Tabla 4. Número de ingresos a la Academia Diplomática y al Ministerio de Relaciones Exteriores contra Número de ingresos en provisionalidad al servicio exterior

Año	Admitidos al curso de formación	Aprobación del curso de formación e ingreso al Ministerio de Relaciones Exteriores	Funcionarios que ingresaron en provisionalidad al servicio exterior.
2004	20	10	40
2005	7	7	33
2006	19	10	20
2007	12	9	43
2008	14	9	30
2009	12	No se ha completado el curso	16
Total	18	45	182

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 55021”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 7 de octubre de 2009.

Vemos cómo el número de aspirantes que realmente logra ingresar a la Carrera Diplomática y Consular en el nivel de Tercer Secretario, es relativamente bajo con relación a los candidatos que se presentan al concurso. Esto se puede explicar en la medida de que la carrera busca que las personas que ingresen a ella tengan buenas calidades y méritos suficientes, por lo cual se busca ser muy riguroso en el ingreso.

Desafortunadamente, al contrastar las personas que han ingresado a la carrera mediante el concurso organizado por la Academia Diplomática San Carlos, y aquellas que han ingresado a cargos en la planta externa en provisionalidad, se observa que éstos últimos exceden por una gran diferencia a los primeros.

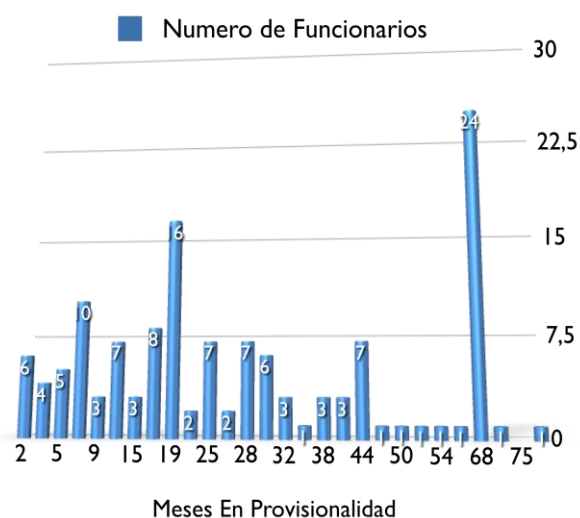
Es claro que en la mayoría de los años las personas que ingresaron por el mecanismo de provisionalidad son significativamente más, e incluso el doble.

Es decir que a la hora del ingreso se privilegia más criterios distintos al mérito y a los funcionarios que no están cumpliendo los requisitos específicos que exige la ley para desempeñarse en el servicio exterior, sobre aquellos que cumplen con el proceso riguroso de ingreso. Esto muestra cual es la tendencia de este gobierno frente a la Carrera Diplomática y Consular.

En cuanto a la vigencia de la provisionalidad debe observarse en primer lugar que en la actualidad existe un total de 221 funcionarios que han sido nombrados en provisionalidad en cargos de la Carrera Diplomática y Consular, los cuales representan el 46.3% del total de funcionarios inscritos en Carrera Diplomática y Consular.

En segundo lugar, el Decreto 274 del 2000 en el artículo 61 establece las condiciones para designar a alguien provisional. Una de ellas es la de que no puede durar una persona en su condición de provisional, más de cuatro años. La permanencia de los funcionarios que hoy se encuentran en provisionalidad se comporta de la siguiente forma según el gráfico:

Grafico 3. Tiempo en provisionalidad de los funcionarios en cargos de Carrera Diplomática y Consular



Fuente: Grafica elaborada por el autor de la presente monografía con base en la informacion suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. *Respuesta a derecho de petición No 57592*. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 20 de octubre de 2009.

La grafica anterior muestra la duración en meses de los funcionarios que se encuentran en provisionalidad. En ella se ve cómo no solo existe un elevado número de funcionarios en provisionalidad sino que existen al menos treinta funcionarios que exceden el límite de tiempo de cuarenta y ocho meses que establece el Decreto 274 como permanencia máxima en provisionalidad. Se observa que también en este caso se da cumplimiento a la costumbre, tan colombiana, de volver permanente lo que inicialmente sólo era excepcional.

El tema de los ingresos en provisionalidad se vuelve más evidente si se tiene en cuenta que las personas que logran ingresar al ministerio, en provisionalidad, lo pueden hacer en cualquier de los niveles del escalafón. Esto implica, que pueden llegar a desempeñar cargos para los cuales no han cumplido con el proceso de formación requerido y sin tener la experiencia pertinente.

A lo anterior se agrega que éste grave fenómeno desincentiva a aquellos que sí cumplen con el proceso de ingreso de acuerdo con las normas legales y reglamentarias, es decir cumpliendo con los requisitos exigidos en cada una de las categorías del escalafón y ascendiendo gracias al mérito mostrado.

Ahora bien, como se mencionó, las personas que ingresan a la Carrera Diplomática, ingresan por el nivel más bajo del escalafón, como es el de Tercer Secretario. Y pueden ascender por niveles hasta llegar al cargo de Embajador.

Se exigen tres criterios fundamentales: haber cumplido un tiempo determinado en cada uno de los niveles del escalafón, aprobar los exámenes de idoneidad profesional y tener calificación de desempeño satisfactoria.

El proceso que un funcionario debe surtir en términos de tiempo para ascender en escalafón, según el artículo 27 del Decreto 274 del 2000 es el siguiente:

Tabla 5. Tiempo requerido para cada uno de las categorías del escalafón

Categoría	Años
Tercer Secretario	1 año de prueba y 3 años mas
Segundo secretario	4 años
Primer Secretario	4 años
Consejero	4 años
Ministro Consejero	4 años

Ministro Plenipotenciario	5 años
Total	25 años

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información obtenida de: Presidente de la República. “Decreto 274 del 2000”. 2000. Documento electrónico

Es decir que para completar toda la carrera diplomática una persona se tardaría teóricamente 25 años. Esto significa que las personas que ingresan a la Carrera Diplomática y Consular, encuentran en el servicio exterior una opción de vida que les ocupará la mayoría de su vida laboral.

Resulta relevante el hecho de que los funcionarios que han surtido este proceso hasta el final de la carrera, se han especializado, capacitado y adquirido experiencia para poder desempeñarse en los cargos del servicio exterior y representar al país ante los demás Estados donde se tenga misiones diplomáticas, lo cual redundaría en beneficios para Colombia y por lo tanto resulta desmotivante que por diversas razones se encuentren de repente trabajando al lado de personas que representan cuerpos extraños al interior de la carrera.

El ingreso en provisionalidad al Ministerio de Relaciones Exteriores está regulado por el Decreto 337 del 2000, reglamentario del artículo 61 del Decreto 274 del mismo año en esta materia. Aquel decreto establece también unos requisitos de experiencia laboral para que las personas puedan desempeñarse en los cargos del servicio exterior:

Tabla 6. Experiencia laboral requerida para los cargos en provisionalidad

Cargo	Experiencia laboral equivalente
Tercer Secretario	3 años
Segundo Secretario	4 años
Primer Secretario	5 años
Consejero	6 años
Ministro Consejero	6 años
Ministro Plenipotenciario	7 años

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Decreto 337 del 2000”. 2000. Documento electrónico.

Según la norma referenciada, una persona para llegar a ser Ministro Plenipotenciario, únicamente necesita tener siete años de experiencia laboral en el sector público en niveles de asesor, profesional, directivo o ejecutivo o en el sector

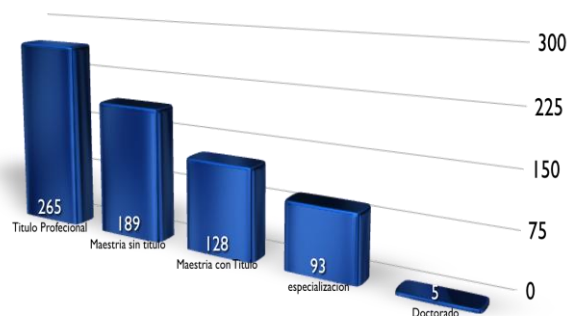
privado en cargos de confianza. Así mismo se le da la oportunidad de acreditar la experiencia en cargos de elección popular.

Se agrega a lo anterior que el Decreto 337 del 2000 establece que para los cargos en provisionalidad la experiencia requerida también podrá ser homologada por el Ministro de Relaciones Exteriores, cuando la persona haya mostrado un desempeño sobresaliente en alguna ocupación arte u oficio, tras una recomendación que haga una comisión especial evaluadora de los méritos del candidato.

Es de anotar que el Decreto 337 del 2000, que es de naturaleza reglamentario, va en contra de los mandatos que la constitución y la ley establecen sobre el mérito, ya que establece los mecanismos para que a los funcionarios en provisionalidad no se les evalúe su idoneidad.

Ahora bien, al mirar el nivel de formación académica que tiene los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, se puede observar como estos se preocupan por mejorar su capacidad a través de estudios de posgrado, yendo más allá del requisito que exige la ley, ya que está sólo establece que los funcionarios deben tener un título profesional. La grafica siguiente muestra el nivel académico de los funcionarios de Carrera diplomática y Consular:

Grafico 4. Nivel académico de los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular



Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información obtenida en: Asociación Diplomática y Consular de Colombia. *10 temas que usted debe conocer sobre la carrera diplomática y consular en Colombia*. 2009.p. 13

Se puede apreciar que los funcionarios de carrera, además de su experticia cada vez han adelantado estudios superiores que los hacen más capaces para desempeñarse en el servicio exterior. Además de que en conjunto les permite tener un mejor perfil que el que se les exige a los funcionarios en provisionalidad.

El contraste de esta situación frente a los veinticinco años que requiere una persona que pertenece a la Carrera Diplomática para llegar al cargo de Ministro Plenipotenciario y a su necesaria preparación, es evidente que no hay justificación alguna para la existencia de esos cargos desempeñados en provisionalidad durante tanto tiempo tal y como están configurados actualmente.

2.3. ESTRUCTURA DE LA PLANTA DE CARGOS DE CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR

El manual de funciones de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, resolución 5697 del 2006, define cuántos cargos teórica y legalmente pueden ser ocupados en el servicio exterior para cada uno de los niveles del escalafón de la carrera. Estos se componen de la siguiente manera:

Tabla 7. Número de cargos por categoría de escalafón

Categoría del escalafón	Número de cargos
Embajador y Cónsul General Central	45 (9)
Ministro Plenipotenciario	10
Ministro Consejero	23
Consejero y Cónsul General Central	56
Primer Secretario y Cónsul de Primera Clase	65
Segundo Secretario y Cónsul de Segunda	64
Tercer Secretario y Vicecónsul	43
Total	306

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Resolución 5697 de 2006”. Bogotá: 2006. Documento enviado directamente por la entidad.

Ahora bien, respecto al número de cargos que existen para cada una de las categorías del escalafón, es necesario hacer la salvedad que, como se ha mencionado, en el nivel de Embajador y Cónsul General Central, el Decreto 274 del 2000 establece: que se debe mantener “en la planta externa un 20% del total de cargos de

embajador para designar en ellos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular”¹⁸.

Es decir que de los cuarenta y cinco cargos de embajador y cónsul general central únicamente nueve deberán estar desempeñados por funcionarios que estén inscritos en la carrera.

Desde el año 2004 el número disponible de funcionarios inscritos en cada uno de las categorías del escalafón de la carrera, para ejercer los cargos del nivel correspondiente es el siguiente:

Tabla 8. Número de funcionarios inscritos en cada categoría del escalafón

Año Escalafón	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Embajador	26	32	30	26	27	27
Ministro Plenipotenciario	35	32	37	46	43	41
Ministro Consejero	44	35	30	15	13	19
Consejero	12	13	24	36	39	41
Primer Secretario	41	51	41	40	39	46
Segundo Secretario	38	44	52	53	55	45
Tercer Secretario	46	35	35	25	26	27

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 55021”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 7 de octubre de 2009.

Al confrontar la tabla que muestra el número de cargos existentes en cada una de las categorías de la Carrera Diplomática y Consular, que deben ser provistos, con la tabla que muestra el número de funcionarios efectivamente inscritos en cada una de las categorías, en los últimos años es posible ver por ejemplo que: en la categoría de Ministro Consejero en los años 2004, 2005 y 2006 habían mas funcionarios inscritos en la categoría que número de cargos que se podían proveer. Mientras que en los años 2007, 2008 y 2009 estaban inscritos en la categoría menos funcionarios que cargos disponibles para proveer.

Las categorías de Consejero y Primer Secretario muestran un comportamiento distinto, ya que en todos los años ha existido menos funcionarios inscritos que cargos en cada una de esas dos categorías. Mientras que la categoría de

¹⁸ Ver Presidencia de la República, “Decreto 274 del 2000”, Parágrafo primero del artículo 6°.

Ministro Plenipotenciario se comporta de forma contraria a las de Consejero y Primer Secretario, ya que en todos los años ha estado inscritos en el escalafón más funcionarios que los cargos disponibles para ocupar.

Se puede concluir que en todos los niveles de la Carrera Diplomática y Consular el número de personas que están disponibles para desempeñar un cargo no coinciden con la cantidad de cargos que están disponibles. En unas ocasiones son más las personas disponibles que los cargos. En otras ocasiones sucede lo contrario.

Para solventar esta situación el Decreto 274 del 2000 en el artículo 53, establece comisiones para situaciones especiales, según las cuales los funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, podrán ser comisionados para desempeñar, cargos que sean superiores o inferiores a su nivel, en el escalafón, respetándoseles eso sí, su asignación salarial y los derechos adquiridos. Esto significa que si un funcionario no puede ser nombrado en un cargo correspondiente a su escalafón por estar ya copado ese nivel, puede ser nombrado para un cargo de categoría inferior o superior siempre y cuando se conserve su nivel salarial y sus demás derechos.

Esta fórmula flexibiliza la Carrera Diplomática y Consular, y busca que se ocupen la mayoría de los cargos de diferentes niveles, con personas que estén inscritas en la carrera.

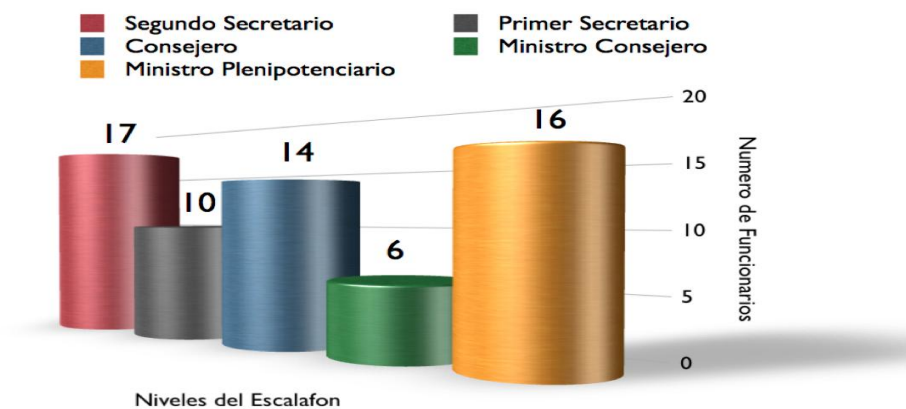
Por lo tanto, si tenemos en cuenta que el mismo estatuto contempla esta figura, la de la comisión para situaciones especiales, a fin de cubrir todos los cargos en la planta de personal por personas de carrera, se vuelve contradictorio, frente a la naturaleza del servicio, el hecho de que cada año ingrese al Ministerio de Relaciones Exteriores, un número relativamente alto de funcionarios por el mecanismo de la provisionalidad, que debe ser de naturaleza excepcional.

La comisión para situaciones especiales, es un mecanismo que debería ser utilizado para cubrir todos los cargos con personas de Carrera Diplomática y Consular, fortaleciendo de esta manera la naturaleza técnica de la entidad.

Lamentablemente en no pocos casos se utiliza como mecanismo para poder ubicar a funcionarios de carrera, cuyos cargos están siendo ocupados por funcionarios en provisionalidad.

La siguiente tabla muestra el número de funcionarios de Carrera Diplomática y Consular que se encuentran en comisión especial por debajo de su escalafón:

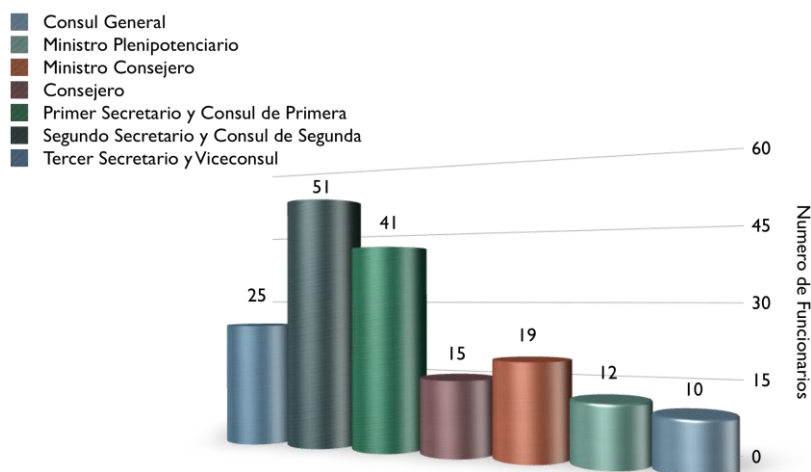
Grafico 5. Número de funcionarios ocupando cargos por debajo de su escalafón



Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información obtenida en: Asociación Diplomática y Consular de Colombia. *10 temas que usted debe conocer sobre la carrera diplomática y consular en Colombia*, 2009.p. 17

La gráfica siguiente muestra el nivel del escalafón que actualmente están ocupando los funcionarios que están en provisionalidad:

Grafico 6. Escalafón de los cargos ocupados en provisionalidad



Fuente: Grafico elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información obtenida en: Asociación Diplomática y Consular de Colombia. *10 temas que usted debe conocer sobre la carrera diplomática y consular en Colombia*. 2009.p. 17

Al cotejar las dos gráficas se observa que con la excepción del nivel de Ministro Consejero, si no existieran funcionarios ocupando cargos de carrera en provisionalidad, ningún funcionario inscrito a la Carrera Diplomática y Consular estaría ocupando cargos por debajo de su escalafón.

2.4. PRESENCIA DE FUNCIONARIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA GENERAL

Paralelamente a los cargos de Carrera Diplomática y Consular, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, como ya se dijo, existen otro tipo de empleos que son de carácter administrativo y de apoyo. Es la carrera administrativa general, contemplada en la Ley 909 del 2004, que regula la función pública.

La Ley 909 del 2004, en su artículo tercero establece que las normas de dicho estatuto aplican para el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo en los casos en que el cargo lo esté desempeñando alguien que no tenga nacionalidad colombiana.

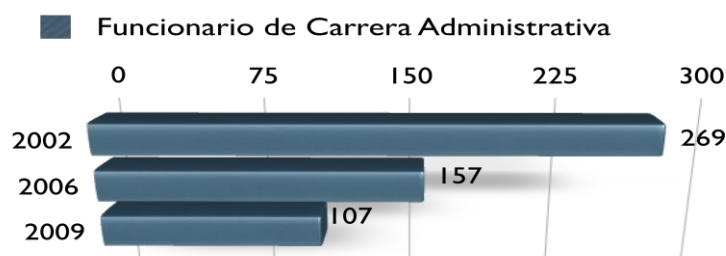
Así mismo esa ley 909 clasifica los empleos que son de libre nombramiento y remoción e incluye los siguientes empleos: los empleos de asesoría, asistenciales y de apoyo que estén inscritos en los despachos de ministros y viceministros; los empleados de apoyo en el exterior del Ministerio de relaciones Exteriores; directores y subdirectores Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Director de Academia diplomática; Director de Protocolo; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; y los empleos que impliquen manejo de bienes y dinero.

Por lo tanto, todos los cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores que no estén catalogados como de libre nombramiento y remoción, según la clasificación anterior deben ser de Carrera Administrativa General.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la ley 909 clasifica la mayoría de empleos de la planta externa como de libre nombramiento y remoción, es claro que el grueso de los empleos de Carrera Administrativa se encuentra en la planta interna del Ministerio.

No obstante lo anterior, es posible ver cómo desde el año 2002 la presencia de funcionarios de Carrera Administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha venido disminuyendo de la siguiente manera:

Grafico 7. Presencia de funcionarios de Carrera Administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores



Fuente: Grafica elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 30218”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 9 de julio de 2009.

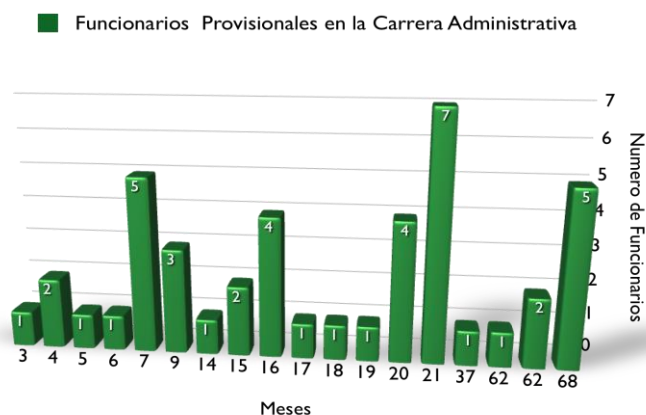
En esta grafica se observa que la presencia de funcionarios de Carrera Administrativa se ha reducido significativamente, pues se ha pasado de 269 en el 2002 a 157 en el 2006 y finalmente a 107 en la actualidad. Esta reducción va en contravía de las normas constitucionales que establecen que por regla general los empleos públicos deben ser de Carrera Administrativa y además es contraria a lo estipulado por la Ley 909, la que indicó cuales eran los cargos de carrera administrativa. Estos naturalmente deben tener continuidad mientras no sean suprimidos.

Lo anterior demuestra también cómo la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su parte administrativa, cada vez cuenta menos con personas que hayan mostrado mérito a la hora del ingreso al Ministerio.

2.5. PROVISIONALIDAD EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La Carrera Administrativa General, al igual que la Carrera Diplomática cuenta también con la figura de la provisionalidad, regulada en este caso por la Ley 909 del 2004. En el Ministerio de Relaciones Exteriores existen 169 cargos de Carrera Administrativa, tanto en la planta interna como externa. De estos, 43 están siendo ocupados en provisionalidad con la siguiente antigüedad:

Grafico 8. Tiempo de duración de los funcionarios en provisionalidad ocupando cargos de Carrera Administrativa



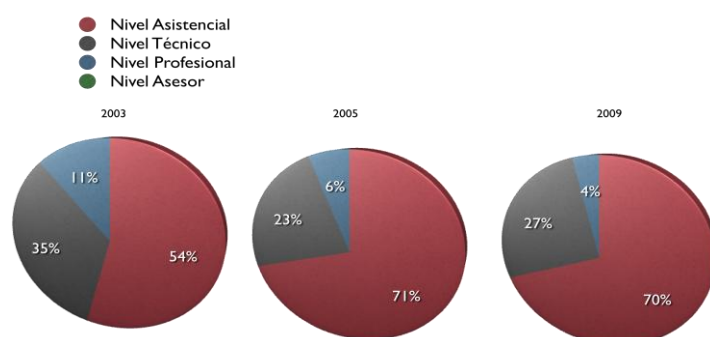
Fuente: Grafica elaborada por el autor de la presente monografia con base en la informacion suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 57592”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 20 de octubre de 2009.

La ley 909 estableció en el artículo 25, que los empleos de Carrera Administrativa podrían ser provistos de manera provisional, cuando el titular del cargo se encuentre en alguna situación administrativa que no le permita desempeñar el cargo. Así mismo la ley establece que la provisionalidad exclusivamente se mantendrá mientras el titular del cargo se encuentre en dicha situación administrativa. La grafica anterior muestra también cómo las personas nombradas en provisionalidad en la Carrera Administrativa, en su gran mayoría sobrepasan un año en esta condición e incluso algunas llevan ejerciendo las funciones más de cinco años. Se puede concluir que estos funcionarios superan el plazo permitido por la ley ya que su vocación no es la de remplazar a un funcionario que este separado del cargo de manera temporal, sino que tiene vocación de permanencia indefinida en éste.

2.6. COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Si se desagrega por niveles de la administración el número de funcionarios de Carrera Administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra la siguiente distribución:

Grafico 9. Niveles de los funcionarios de Carrera Administrativa



Fuente: Grafica elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información suministrada por: Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 57592”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 20 de octubre de 2009.

Es importante resaltar que el nivel asesor no aparece en la gráfica ya que en este ministerio no existen cargos creados para este nivel. De igual forma se encuentra en la grafica anterior que en el Ministerio de Relaciones Exteriores el personal de Carrera Administrativa es fundamentalmente de nivel inferior, concretamente asistencial, mientras que el personal del nivel profesional no es significativo y se ha visto significativamente reducido. Finalmente el nivel asesor es nulo.

Esto quiere decir que para los cargos que requieren más preparación y calidades, existen menos personas que sean de Carrera Administrativa, mientras que para los cargos puramente operativos se concentra la mayoría de personas de Carrera Administrativa.

El manual de funciones del la planta interna del Ministerio de Relaciones exteriores, Resolución 0182 del 2004, clasifica los empleos en: de Carrera

Administrativa, de Libre nombramiento y remoción y de Carrera Diplomática y Consular.

En la división que efectúa dicha resolución se encuentran dos problemas fundamentales: el primero es el de la existencia de una gran cantidad de cargos que sin estar en ninguna de las categorías, que la ley 909 indica como de Libre Nombramiento y Remoción, se consideran como tales, mientras que otros cargos de igual denominación y grado se consideran de Carrera administrativa.

Además los cargos que se consideran de Carrera Administrativa no están vinculados a ninguna oficina ni tienen superior jerárquico. El manual en estos dos rubros deja abierta la posibilidad a que estos cargos se asignen discrecionalmente

Dicha composición del manual de funciones de la planta interna del Ministerio invita a pensar que se busca tener un alto margen de cargos a disposición de los nominadores. Al igual que se trata de evitar una obligación respecto a la ubicación y el nombramiento de los cargos de Carrera Administrativa.

De igual forma, el manual de funciones también permite concluir que no son considerados de importancia, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, los cargos de Carrera Administrativa. Ellos son la minoría y se dejan como un remanente que ni siquiera tiene un lugar establecido en la planta de personal.

3. EXPLICACIÓN Y RECOMENDACIONES

En el capítulo anterior, se analizó cómo en la práctica la aplicación de las normas constitucionales y legales en el Ministerio de Relaciones Exteriores, expuesta en el capítulo uno, se aparta de los objetivos previstos en ellas. El criterio del mérito no resulta ser el que guía la Carrera Diplomática y Consular y la Carrera Administrativa en ese ministerio.

Este capítulo tiene dos finalidades principales. La primera es la de explicar la falta de aplicación de las normas, así como la ausencia del mérito como criterio en la organización del empleo público en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La segunda finalidad es proponer algunas posibles reformas a la forma como en la práctica se maneja los sistemas de carrera en el ministerio, a fin de lograr una mejora sustancial en ellos.

Para el desarrollo de estas finalidades, se analizarán las entrevistas efectuadas a diversos expertos como antiguos Ministros de Relaciones Exteriores, la directora de la Academia Diplomática y la representante de los empleados al Consejo de Personal. Así mismo se muestran algunos ejemplos, de la realidad nacional, registrados por los medios de comunicación, que dan cuenta de lo expresado por los expertos entrevistados.

3.1.EXPLICACIÓN

3.1.1. Ingreso de funcionarios a la carrera diplomática y consular.

Como se mostró en el segundo capítulo, en el ministerio existe un porcentaje de funcionarios que son de Carrera Diplomática y Consular. Paralelamente a ellos existe un número de funcionarios que han sido nombradas en provisionalidad o que son de libre nombramiento y remoción

La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que la concurrencia de distintas categorías de funcionarios y distintos mecanismo de ingreso, es el primer obstáculo en la aplicación de las normas y del criterio del mérito.

Los funcionarios que ingresaron al ministerio a través del sistema de Carrera Diplomática y Consular, son personas a las cuales se les aplicó un proceso de selección muy riguroso. Estos funcionarios, para poder progresar en los diferentes niveles del escalafón, han tenido que realizar cursos y pruebas de ascenso, a fin de acreditar su idoneidad. Los expertos entrevistados, coincidieron en que estas personas están en plena capacidad y cuentan con el mérito suficiente para ejercer sus funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a los funcionarios en provisionalidad, así como respecto a los de libre nombramiento y remoción, el criterio de la mayoría de los cinco entrevistados es el de que corresponden a nombramientos impulsados por personajes de la política. Respecto a esos nombramientos, Rodrigo Pardo expresa:

Solamente un porcentaje, creo que esta en un 40%, tal vez, está en la carrera diplomática y de resto en el 60%, aunque también hay gente buena y mala, hay un grado de politización excesivamente alto, que hace que lleguen a la planta del ministerio, a la planta interna y la planta externa, personas que tienen más sentido en el juego político interno que capacidad para la política exterior.¹⁹

Prueba de lo anterior es el nombramiento de varios hijos de políticos influyentes en el actual gobierno, en distintas embajadas del país como son las de Ecuador y Francia²⁰. Estas personas llegan a ocupar cargos diplomáticos sin haber mostrado ningún tipo de mérito ni capacidad para poder hacerlo.

Del mismo criterio participa Camilo Reyes, único funcionario de Carrera Diplomática y Consular que ha ejercido como ministro de esa cartera, quien resalta que:

¹⁹ Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

²⁰ Hijo de Carlos Holguín fue nombrado en la embajada de Ecuador y el Hijo de Santofimio fue nombrado en la embajada de Francia.

Los otros funcionarios que vienen a ser nombrados por razones políticas tienen siempre el riesgo de llegar a ocupar cargos para los cuales no están preparados, entonces esta es la dicotomía que se presenta en el servicio exterior.²¹

En este sentido, hay que resaltar que no todos las personas que ingresan con motivaciones políticas, carecen de idoneidad para ejercer los cargos. Pardo agrega para el caso de los embajadores:

Muchas veces los gobiernos nombran embajadores políticos, en el sentido de que no son de carrera, que sin embargo son excelentes funcionarios. Luis Alberto Moreno no pertenece a la carrera y fue excelente embajador en Washington durante dos gobiernos, Pastrana y Uribe. Clemencia Forero no está en la carrera pero lleva muchos años en el Ministerio y ha sido una excelente embajadora en Ginebra y una excelente viceministra.²²

De igual forma María Clara Izaza, actual directora de la Academia Diplomática y Consular y funcionaria actual de libre nombramiento y remoción dijo con relación al tema que: “yo personalmente tengo una experiencia muy positiva de mi trabajo con quienes han sido mis jefes que han sido todos políticos”²³.

Sin embargo debe anotarse que una cosa es el hecho de que ella haya tenido buena experiencia con sus jefes políticos y otra que ellos hayan tenido idoneidad para ejercer sus cargos.

Es incuestionable que la mayoría de estos nombramientos con origen político no corresponden a funcionarios idóneos. Camilo Reyes concluye categóricamente que se presenta una gran injusticia en la composición de la planta de personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores ya que existe un grupo de funcionarios a los cuales se les exige muchos requisitos, mientras que a otro grupo, la única exigencia que se les hace es la recomendación política. Dice así el experto:

Se ve que hay una considerable inequidad entre el tratamiento que se le da a un grupo de funcionarios y el que se le da a otro grupo de funcionarios porque para unos hay una serie de requisitos muy estrictos y calificaciones puntuales sobre las cuales se debe tener resultados antes de poder acceder a uno de estos cargos, en cambio para otros simplemente la recomendación política es suficiente.²⁴

²¹ Entrevista realizada a Camilo Reyes, ex Ministro de Relaciones Exteriores y funcionario de Carrera Diplomática, Realizada en Bogotá, catorce de septiembre del 2009.

²² Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

²³ Entrevista realizada a María Clara Izaza, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos, Realizada en Bogotá, diez y seis de octubre del 2009 .

²⁴ Entrevista realizada a Camilo Reyes, ex Ministro de Relaciones Exteriores y funcionario de Carrera Diplomática, Realizada en Bogotá, catorce de septiembre del 2009.

Este trato inequitativo, ha generado algunos escándalos registrados por los medios de comunicación, cómo el del hijo del ex ministro Araujo, que sin tener ningún cargo en la embajada colombiana en Washington, ejercía como enlace entre la embajada y el congreso estadounidense.²⁵ En este caso se evidencia como los vínculos sanguíneos son más expeditos para llegar al servicio exterior, que la Carrera Diplomática y Consular.

Lo expresado por los entrevistados corrobora las apreciaciones que se hicieron en el capítulo segundo, respecto a la gran cantidad de funcionarios que ingresan en provisionalidad y en carácter de libre nombramiento y remoción, en contraste con el bajo ingreso de personas a la Carrera Diplomática y Consular. Es decir que el criterio político pesa más al momento del ingreso a la planta de personal a que el criterio del mérito.

La diferencia que muestra Reyes, respecto a los requisitos que se les exige a los funcionarios de carrera y los que no los son, es una clara desviación de lo que la ley y la Constitución establecen respecto a la idoneidad de los funcionarios que trabajen en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, es posible encontrar en el caso de los funcionarios en provisionalidad que su proceso de ingreso no es transparente. Si bien su hoja de vida es publicada en la página de Internet, esta no otorga la oportunidad de presentar objeciones o simples observaciones, respecto al perfil del aspirante.

Margarita Manjarrés, representante de los empleados ante el Consejo de personal del ministerio, se refiere a este proceso en los siguientes términos:

El criterio para escoger estas personas nunca se sabe, se publica una hoja de vida por normas de transparencia y se supone que las personas pueden hacer comentarios, señalar inhabilidades e incompetencias con el cargo, pero la página de Internet no permite hacer esto, entonces ahí empieza el problema.²⁶

Todo lo anterior, genera una gran dificultad para poder evaluar el mérito y la idoneidad de los funcionarios de este ministerio, ya que a diferencia de los de

²⁵ Comparar “El hijo del Canciller reconoce que estuvo trabajando en Estados Unidos con una visa de turista”, *revista sema* No 1336 (6 de diciembre 2007) noticia. Documento electrónico.

²⁶ Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá catorce de septiembre del 2009.

Carrera Diplomática y Consular, no existe ningún mecanismo para evaluar a los funcionarios que se encuentran en provisionalidad o a aquellos que son de libre nombramiento y remoción.

Por otra parte, la provisión de los cargos de mayor responsabilidad y jerarquía dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, representa una dificultad para el sistema de Carrera Diplomática y Consular. Como se mencionó en el capítulo primero, el Decreto 274 del 2000 establece un cuadro de equivalencias entre las categorías en el escalafón de carrera diplomática y los cargos en planta interna. Este decreto establece que los funcionarios que han alcanzado las categorías más altas del escalafón, son los llamados a ejercer los cargos de mayor responsabilidad y jerarquía en la planta interna del ministerio. No obstante, en el ministerio se han efectuado nombramientos de personas que no han alcanzado la categoría necesaria para acceder a ese tipo de cargos. Esto lo resalto Margarita Manjarrés en la entrevista que se le realizó:

Hay una tendencia de desinstitucionalización de la carrera, la carrera es jerarquizada y por mérito y se supone que de los cargos de ministro consejero hacia arriba son los equivalentes a cargos de directores, sin embargo, dentro de la misma carrera se han nombrado personas dentro de las rangos de secretarios en cargos de dirección lo cual significa que no se está respetando el sistema de meritos ni los principios que rigen la carrera y eso nos crea como gremio problemas internos porque al ser aceptados esos cargos por personas que no han subido a niveles altos de la carrera, entonces se crean tratos desiguales frente a quienes nos sometemos al concurso y se supone que se debe respetar. Además, es un sistema escalonado en el que se va paso a paso.²⁷

Las afirmaciones de la representante de los empleados muestran cómo en este caso también, el criterio del mérito no es el que rige al Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión de su planta de personal.

3.1.2 nombramiento de embajadores. En cuanto al nombramiento de embajadores, cómo se mencionó en los anteriores capítulos, el Decreto 274 del 2000 reserva un alto porcentaje de los cargos de embajador (80%) a la discrecionalidad del Presidente de la República. Respecto a los criterios que determinan estos nombramientos, se puede concluir que generalmente responden a criterios políticos,

²⁷ Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá catorce de septiembre del 2009.

particularmente de pago de favores y cuotas burocráticas y no buscan siempre que personas con aptitudes y capacidades representen al país en el exterior. Rodrigo Pardo menciona lo siguiente: “la mayoría de los embajadores que no son de carrera se asignan para pagar favores políticos y como parte de las necesidades de recompensa que tiene que pagar un presidente que ha sido elegido con respaldo de tipo político”²⁸;

Augusto Ramírez Ocampo, se refiere al tema en los siguientes términos:

Los embajadores nombrados a dedo se asignan exclusivamente por razones políticas o como aquí se denomina con un bello eufemismo “para la gobernabilidad”, de tal manera que por eso la debilidad de nuestra cancillería y además se asignan esos puestos en puntos absolutamente claves en nuestra diplomacia. Ese criterio ha sido un mal que ha campeado por muchos años en Colombia.²⁹

Corroborando lo expuesto por Ramírez Ocampo, el Tiempo en un artículo denominado “se busca Canciller” expuso como en los momentos álgidos de la crisis con Ecuador y Venezuela, producto de la operación Fénix, importantes embajadas colombianas que debían ser clave para equilibrar las cargas ante la opinión anterior, estaban totalmente desprotegidas. Este diario se refirió a esto en los siguientes términos:

Mientras Ecuador y Venezuela adelantaron una intensa actividad diplomática para lograr la condena de Colombia en diferentes escenarios internacionales, el trabajo desplegado desde Bogotá para equilibrar las cargas fue discreto. Las embajadas en España y Chile están acéfalas y la de Inglaterra tiene embajadora, Noemí Sanín, que no ha asumido el cargo porque en ese país la entrega de credenciales, toda una ceremonia porque constituye el bautizo oficial de un embajador, toma meses. A la de Brasil, clave por estos días, apenas acaba de llegar el político caldense Tony Jozame.³⁰

Además de los nombramientos de tipo político de embajadores, también se han presentado casos en los cuales se han hecho nombramientos en la planta externa del ministerio con el objetivo de proteger a personas que presuntamente habían estado vinculadas a hechos oscuros en el país, como han sido los sonados casos del cónsul de Milán o el embajador de Chile.³¹

²⁸ Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

²⁹ Entrevista realizada a Augusto Ramírez Ocampo, Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, veintitrés de septiembre del 2009.

³⁰ Comparar “se busca canciller” *el tiempo* (13 de marzo de 2008) noticia. Documento electrónico.

³¹ El Cónsul de Milán Jorge Noguera y el Embajador de Chile Salvador Arana.

Se presenta en Colombia una errónea concepción de las capacidades que debe tener el funcionario para desempeñarse en el servicio exterior. Se cree que cualquier persona puede hacer parte de las distintas misiones diplomáticas y consulares que tiene el país. Esto difiere bastante de lo que sucede en otros países. La ex secretaria de Estado, de Estados Unidos, Madeleine Albright, resalta que en los diferentes países han tendido a escoger dentro de sus ciudadanos a las personas más calificadas para que se desempeñen en el Servicio exterior. Esta se refiere en su libro a este tema así: “eran personas que o bien habían probado su entereza en otros cargos diplomáticos o mostraban condiciones muy prometedoras. Muchos habían sido o serían Ministros de Asuntos Exteriores”³².

Rodrigo Pardo, señala como en su experiencia tuvo que vivir la errónea concepción que se tiene en el país sobre los cargos en el Servicio Exterior. Se refiere a ello así:

Tenemos una cultura general que hace pensar que cualquier persona puede ser diplomática. Entonces se buscan los cargos en la diplomacia a veces con los argumentos por los cuales una persona no podría estar en la diplomacia, lo digo porque a mi muchas veces me llegó gente con argumentos como que quería ir a Estados Unidos porque quería aprender inglés o que estaba en un momento de su vida en que necesitaba un “break” y un descanso. La diplomacia se asocia con ir a vivir a otro país, a gozar otro país y no siempre se entiende en su verdadera naturaleza y en el tipo de función, de visión y de trabajo que hay que hacer.³³

3.1.3 ingreso de funcionarios de carrera administrativa. Como se ha venido diciendo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores también existen una serie de empleos que corresponden a la Carrera Administrativa General. En el capítulo segundo se mostró cómo varios cargos de la carrera administrativa, están siendo ocupados en provisionalidad. También el número de funcionarios que hacen parte de la carrera ha disminuido en los últimos años.

En cuanto a este tema de la carrera administrativa es necesario hacer la salvedad de que a causa de la poca vigencia que tuvo el estatuto de Carrera Administrativa, ley 443 de 1998 anterior a la Ley 909 del 2004, se presentó un vacío normativo en materia de Carrera Administrativa, por lo cual en todas las entidades del

³² Compara Albright Madeleine. *Memorias de la mujer más poderosa del mundo*. 2004.p. 202.

³³ Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

estado tuvieron que vincular personas en provisionalidad. Esto en virtud de varios fallos de la Corte Constitucional.

A pesar de los fallos de la Corte Constitucional hoy existe norma vigente que regula la Carrera Administrativa y especifica los procedimientos para realizar concursos de mérito para ingresar a los cargos públicos. Por lo tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con los instrumentos legales para proveer esos cargos.

La representante de los empleados manifestó sobre los concursos para el ingreso a la carrera:

eso esta frenado, yo no conozco muy bien cómo funciona la carrera administrativa pero los concursos no se volvieron a hacer, no conozco las razones legales pero están parados. Entonces nombran en provisionalidad o contratan personas y el ministerio se ha llenado de contratistas, la gente de planta cada vez es menor respecto del número de funcionarios, el porcentaje de contratistas aumenta día tras día y eso para una entidad que maneja temas tan específicos y tan técnicos no es conveniente porque el contratista se va y se va con los conocimientos, con la formación y la entidad pierde ese recurso humano.³⁴

Por lo tanto, el hecho de que se prefiera el ingreso de aquellos que son nombrados sin restricciones, al de aquellos que requieren un proceso riguroso, muestra cómo el criterio que está rigiendo es más político que técnico.

No obstante lo anterior, existen reparos frente a la Carrera Administrativa en la medida en que ésta no presenta mecanismos eficaces de evaluación. Ello genera que algunos funcionarios que no son eficientes para ejercer un cargo, no sean fácilmente relevados de su cargo. En este sentido Pardo se refirió a que el problema de la Carrera Administrativa es el de que: “a veces entra gente que no es capaz y es muy difícil remplazarlos porque ya adquieren unos derechos y entran a una carrera que tampoco cuenta con instrumentos de depuración”³⁵.

3.1.4 papel del ministro de relaciones exteriores. Frente a todas las dificultades que se presentan en los sistemas de Carrera Diplomática y Consular y de Carrera Administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores, resulta fundamental saber el papel que desempeña el ministro, como representante de la entidad.

³⁴ Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá catorce de septiembre del 2009

³⁵ Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

Deben resaltarse dos puntos, el primero es el de que las ideas y planes de gestión con las que llega cada ministro, generalmente se pierden debido a que no existe continuidad en la política de cada funcionario con la de su predecesor. Pardo lo explica de la siguiente forma:

Lo que pasa es que hay poca continuidad, yo si bien no he seguido tan de cerca los desarrollos de los últimos 15 años lo he seguido lo suficiente como para ver que los criterios sobre lo que hay que hacer para profesionalizar y mejorar la cancillería no tiene continuidad porque cada ministro tiene el mismo interés pero una forma distinta de evocarlo.³⁶

El segundo punto es el hecho de que el ministro de turno, por ser una figura política, puede que no esté preparado para ejercer de forma adecuada su labor. Particularmente el anterior ministro Fernando Araujo fue fuertemente criticado por los medios de comunicación debido a su falta de reacción ante la crisis con Ecuador y Venezuela a mediados del 2008. En el ya citado artículo del tiempo se relata cómo el ministro fue una figura residual en el desarrollo de esta crisis, al igual que la cancillería no fue tenida en cuenta para salir de ella.

Particularmente del actual ministro, Jaime Bermúdez encontramos que ha realizado algunas reformas beneficiosas para la entidad, especialmente en aspectos como el salarial y la organización del ministerio. La actual directora de la academia diplomática se refiere a esto así:

El canciller gestionó con el gobierno y el Ministerio de Hacienda un importante incremento en los sueldos tanto en Bogotá como afuera y le dio solución a un tema de impuestos que estaba afectando seriamente a los funcionarios afuera. También le dio una nueva organización que va a solucionar una cantidad de problemas en embajadas y consulados en materia de contratación de personal administrativo, en algunas reformas de estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que cambie el esquema que venía funcionando a fondo, pero creo que va a ser productivo.³⁷

No obstante esta reforma, según la representante de los empleados, no afecta realmente el manejo del personal del Ministerio, en la medida que:

esta nueva estructura no presenta un cambio en el manejo de personal en la cancillería, lo que significa que las personas idóneas, formadas no están ocupando los cargos de dirección y manejo. Los cargos de dirección y manejo son en su mayoría ocupados por personas provenientes de otras entidades como el Ministerio de Comunicaciones porque estamos

³⁶ Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, dos de octubre del 2009.

³⁷ Entrevista realizada a María Clara Izaza, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos, Realizada en Bogotá, diez y seis de octubre del 2009.

vinculados a ellos, entonces no se mira nunca dentro del personal interno quienes pueden ocupar los cargos de dirección y manejo.³⁸

La mencionada funcionaria resalto también cómo el último intento de solicitar facultades extraordinarias para reformar el Decreto 274 del 2000, realizado por el actual ministro, se hizo sin consultar la opinión de los empleados de carrera y a espaldas de ellos, despreciando los aportes que pudieren dar personas que llevan muchos años en la entidad.

Se observa cómo el ministro de turno, no ha podido solucionar los problemas que se presentan en el Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto a la planta de personal.

Para englobar todo lo anteriormente expresado se puede decir que el principal problema que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, es el hecho de que a la Carrera Diplomática y Consular como a la Carrera Administrativa ingresen personas que no han demostrado sus méritos. Como lo dijo Camilo Reyes en la entrevista que se le efectuó:

yo creo que le hace daño a la carrera y al país seguir teniendo paracaidistas en el Servicio Exterior, algunos resultan buenos pero la gran mayoría resulta muy poco comprometidos, con muy poca visión de Estado y con realmente sentido limitado de la responsabilidad que tienen cuando se les envía al exterior.³⁹

Prueba de lo expuesto por Camilo Reyes, es el escándalo que generó la renuncia de la embajadora ante la ONU, María Ángela Holguín por diferencias con funcionarios “hijos de políticos” dentro de la misión. La revista semana lo relata de la siguiente forma:

La dimisión de la embajadora, que al cierre de esta edición no había sido respondida por el gobierno, fue originada por su convicción de que tres funcionarios de la embajada -Gustavo Dájer Barguil, Álvaro Londoño y Jorge Hernán Betancur- no estaban dispuestos a actuar en equipo y habían tenido una serie de incidentes con su jefa inmediata que hacían imposible el mantenimiento de relaciones laborales constructivas. Los tres son hijos de importantes políticos gobiernistas: Gustavo Dájer, Fernando Londoño Capurro y Mario Uribe (que además es primo del primer mandatario).⁴⁰

³⁸ Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá catorce de septiembre del 2009.

³⁹ Entrevista realizada a Camilo Reyes, ex Ministro de Relaciones Exteriores y funcionario de Carrera Diplomática, Realizada en Bogotá, catorce de septiembre del 2009.

⁴⁰ Comparar “el costo de la reelección”, *revista semana* (13 de marzo del 2005) portada. Documento electrónico.

3.2 RECOMENDACIONES

Es el momento entonces de proponer algunas reformas sobre los temas objeto de análisis.

Lo primero que propongo es la restricción para el nombramiento de cargos en provisionalidad en la Carrera Diplomática y Consular, para limitarla a estrictas y taxativas necesidades del servicio. Es decir que solamente se puede permitir el nombramiento de personas en provisionalidad, cuando los cargos disponibles no se puedan cubrir por otros funcionarios inscritos en la carrera diplomática y consular.

De igual forma se debe dar prelación para ocupar los diferentes cargos a los funcionarios que están en la Carrera Diplomática y Consular, sobre los provisionales.

En desarrollo de lo anterior es necesario limitar el número de cargos de libre nombramiento y remoción del ministerio, especialmente en aquellos que son de carácter directivo, tales como: la Dirección de la Academia Diplomática y Consular, la Dirección de Protocolo y todos aquellos que sean de vital importancia para el desarrollo de la Carrera Diplomática y en general de la actividad diplomática y consular.

También se hace necesario que los funcionarios de libre nombramiento y remoción al igual que los provisionales, tengan que aprobar un curso de capacitación en la Academia Diplomática.

En ese mismo sentido, se vuelve realmente importante lograr que el porcentaje de embajadores que son de libre nombramiento y remoción disminuya frente al de los embajadores de carrera. Es decir, por ejemplo, pasar de 80% de libre nombramiento y remoción y 20% de carrera, a 80% de carrera y 20% de libre nombramiento y remoción.

En cuanto al servicio consular se recomienda que en su totalidad sea ejercido por personas inscritas en la carrera. Esto teniendo en cuenta el gran número de

colombianos que han migrado en los últimos años y que principalmente requieren de un servicio consular eficiente.

Respecto al personal de Carrera Administrativa se recomendaría que se permitiera una suerte de alternancia, similar a la de la Carrera Diplomática y Consular, entre la planta interna y externa del Ministerio, de forma tal que los cargos administrativos en la planta externa puedan ser ejercidos por personas de Carrera Administrativa General.

En razón de lo anterior, se hace necesario establecer un cuadro de equivalencias entre los cargos de Carrera Administrativa de la planta interna y externa.

Incentivar la presencia de funcionarios del nivel asesor, profesional y directivos y que pertenezcan a la carrera administrativa en cargos de manejo y dirección

Finalmente establecer un plazo límite para adelantar los concursos pertinentes a fin de que se cubran todos los cargos de Carrera Administrativa, de acuerdo con el criterio del mérito.

4. CONCLUSIONES

En el primer capítulo se hizo un breve recuento del desarrollo legal y constitucional que se ha dado en Colombia en materia de Carrera Diplomática y Consular y de Carrera Administrativa general. Con ello se buscó mostrar cómo en las normas pertinentes y en los estatutos de carrera, se ha consagrado el mérito como el criterio rector de la función pública en Colombia.

En el segundo capítulo, se mostro cómo es la realidad en la aplicación de las disposiciones, lo cual ha desvirtuado la Carrera Diplomática y Consular y el criterio del mérito.

En el tercer capítulo, se dio una explicación a las inconsistencias encontradas en el capítulo segundo, mediante las entrevistas realizadas. Allí mismo se hicieron algunas recomendaciones para la práctica de las mencionadas carreras.

Después de haber realizado dicho análisis se llega a las siguientes conclusiones:

Durante el Gobierno de Álvaro Uribe el excesivo ingreso de funcionarios en provisionalidad, tanto a la Carrera Diplomática y Consular como a la Carrera Administrativa general demuestra que los criterios políticos son los que rigen en el Ministerio de Relaciones Exteriores por encima del criterio de mérito establecido en la constitución y en las normas que la desarrollan.

A lo anterior se le suma, el nombramiento de hijos de políticos en el servicio exterior, durante el periodo de estudio, que muestra como los cargos en el servicio exterior se utilizan como una forma de pagar favores políticos, en detrimento de la calidad del servicio exterior.

Particularmente el nombramiento de embajadores en el gobierno Uribe, se ha hecho, en su mayoría, con criterios políticos, que van desde el pago de favores hasta la intención de proteger a funcionarios vinculados a escándalos en el país. Esos criterios van en detrimento de las calidades y de la idoneidad que, para desempeñarse en este cargo se requieren.

El gran ingreso de personas con criterios políticos al servicio exterior colombiano, tanto en su planta interna como en la externa, en el gobierno de Álvaro Uribe ha debilitado la diplomacia colombiana. Generando, de esa forma que el desempeño diplomático de Colombia en la región y en el mundo sea precario y alejado de las necesidades reales del país

La existencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores de varios sistemas de ingreso como son la Carrera diplomática y Consular, la Carrera Administrativa, los provisionales y los de libre nombramiento y remoción afectan la consolidación del mérito como criterio guía del empleo público en este ministerio. Ello dificulta la medición de la idoneidad de los funcionarios que trabajan en el ministerio.

A sí mismo, se genera una injusticia en la medida de que existe unos funcionarios que por ley, se les exige unos requisitos rigurosos e inobjetables para el ingreso y los asensos, mientras que otros funcionarios que ingresan mediante el mecanismo de la provisionalidad Carrera Diplomática y Consular, son significativamente menos estrictos.

La comisión para situaciones especiales, es un mecanismo que debería ser utilizado para cubrir todos los cargos con personas de Carrera Diplomática y Consular, fortaleciendo de esta manera la naturaleza técnica de la entidad. Esta figura está siendo indebidamente utilizada como mecanismo para poder ubicar a funcionarios de carrera, cuyos cargos están siendo ocupados por funcionarios en provisionalidad.

A pesar de que la constitución y la ley establecen que, los funcionarios de carrera tiene prioridad para llenar las vacantes en el servicio, muchas veces se prefiere a personas en provisionalidad para ello.

La reducción del personal de Carrera Administrativa en los últimos años sumado al aumento de contratistas y provisionales y a la no realización de concursos, muestra como en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Carrera Administrativa y el criterio del mérito no se ha aplicado. A la vez, se prefiere mantener un alto grado de discrecionalidad en los nombramientos.

Los cargos de dirección y manejo en el Ministerio de Relaciones son por lo general de libre nombramiento y remoción, lo que genera que se pierdan los aportes de personas de Carrera Diplomática y Consular y de Carrera Administrativa que conocen a profundidad el ministerio, además de que han mostrado mérito para ejercer esos cargos. Lo cual ha generado que los esfuerzos para reformar el Ministerio de Relaciones Exteriores se pierdan en la medida de que los que los adelantan son personas externas, de libre nombramiento y remoción, que carecen de un conocimiento profundo para resolver los problemas de la Carrera Diplomática y Consular y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

A sí mismo, la debilidad que presenta el Canciller de turno, frente a la figura presidencial dificulta que los esfuerzos por mejorar la Carrera Diplomática y Consular y reducir los criterios políticos en los nombramientos, se puedan llevar a cabo.

Ante las difíciles situaciones internacionales que afronta el país, tanto en América Latina como frente a sus vecinos, se requiere una toma de conciencia sobre la importancia de profesionalizar su servicio exterior, mediante la práctica de una verdadera Carrera Diplomática y Consular.

BIBLIOGRAFIA

Albright, Madeleine. *Memorias de la mujer más poderosa del mundo*. Barcelona: Planeta, 2004

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Bogotá: McGraw Hill, 1981

Dávila, L. de Guevara Carlos. *Teorías Organizacionales y Administración*. Bogotá: McGraw Hill, 2001

Parada Vásquez, Ramón. *Derecho Administrativo volumen II*. Madrid: Marcial Pons, 1995

Peters B., Guy. *La Política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999

Restrepo Piedraita, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995

Tickner Arlene; Pardo Oscar y Beltrán Diego, *¿Qué Diplomacia Necesita Colombia? Situación Diagnóstico y perspectivas de la Carrera Diplomática y el Servicio Exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006

Uribe Uribe Rafael. *Obras selectas*. Bogotá: Cámara de Representantes. Imprenta Nacional Colección Pensadores Políticos Colombianos, 1979

Weber Max. *Política y sociedad Volumen I*. México: Fondo de Cultura Económica. 1969

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Puentes, Germán. “Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia”. *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario No 19 (segundo semestre de 2008): 136-182

Puentes, Germán. “La Carrera Administrativa ¿anhelo o realidad?”. *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario No 11 (segundo semestre de 2004): 60-107

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

“El hijo del Canciller reconoce que estuvo trabajando en Estados Unidos con una visa de turista”, *Revista semana* No 1336 (6 de diciembre 2007) noticia. Consulta realizada el miércoles 18 de noviembre. Disponible en la página web: <http://www.semana.com/noticias-on-line/hijo-del-canciller-reconoce-estuvo-trabajando-estados-unidos-visa-turista/108158.aspx>

“Se busca canciller” *El tiempo* (13 de marzo de 2008) noticia. Consultado el 18 de noviembre de 2009. disponible en la página web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4007303>

“El costo de la reelección”, *Revista semana* (13 de marzo del 2005) portada. Consultado el 18 de noviembre del 2009, disponible en la página web: <http://www.semana.com/noticias-portada/costo-reeleccion/85334.aspx>

Otros documentos

Asociación Diplomática y Consular de Colombia. *10 temas que usted debe conocer sobre la carrera diplomática y consular en Colombia*. Bogotá. Asociación Diplomática y Consular de Colombia, 2009.

Congreso de la República de Colombia. “Ley 909 de 2004”. Bogotá, 2004. Disponible en la pagina Web: [http://www.escuelagobierno.org/ inputs/ preguntas consolidadas frecuentesley909agosto23.pdf](http://www.escuelagobierno.org/inputs/preguntas consolidadas frecuentesley909agosto23.pdf).

Congreso de la República de Colombia. “Ley 33 de 1990”. Bogotá: 1990. Disponible en la pagina Web : <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/L0033de1990.htm>.

Congreso de la República de Colombia. “Ley 10 de 1992”. Bogotá: 1992. Disponible en la pagina web: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley0010_1992.html.

Congreso de la República de Colombia “Ley 19 de 1958”. Bogotá: 1958. Disponible en la pagina Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>.

Congreso de la República de Colombia. “Ley 489 de 1998”. Bogotá 1998. Disponible en la pagina Web: http://www.4-72.com.co/files/Ley_489_98.pdf.

Congreso de La República de Colombia. “Ley 165 de 1938”. Bogotá 1938. Disponible en la pagina Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8580>.

Corte Constitucional “Sentencia C-588 de 2009”. Bogotá: 2009. Disponible en la pagina Web: <http://www.sanidadfuerzasmilitares.mil.co/?idcategoria=3275>.

Corte Constitucional. “Sentencia C-195 de 1995”. Bogotá: 1994. Disponible en la pagina Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3408>.

Corte Constitucional. “Sentencia C-387 de 1996”. Bogota: 1996. Disponible en la pagina
Web: http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/cc_sc_nf/1996/c-387_1996.html.

Corte Constitucional. “Sentencia C-030 de 1997”. Bogotá: 1997. Disponible en la pagina
Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14290>.

Corte Constitucional. “Sentencia C-368 de 1999”. Bogotá: 1999 Disponible en la pagina
Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3593>.

Corte Constitucional. “Sentencia C-372 de 1999”. Bogotá: 1999. Disponible en la pagina
Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3592>.

Corte Constitucional. “Sentencia C-1341 de 2000”. Bogotá: 2000. Disponible en la pagina
Web: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-1341_2000.html.

Corte Constitucional. “Sentencia C-1177 de 2001”. Bogota: 2001. Disponible en la pagina
Web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8309>.

Ministerio de Gobierno. “Decreto 1732 de 1960”. Bogota: 1960. Disponible en la pagina
Web:
http://www.icbf.gov.co/transparencia/derechobienestar/decreto/1960/decreto_1732_1960.html

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Disposiciones que rigen la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio exterior de la República*. Bogotá. Ministerio de relaciones Exteriores, 1977

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Necesidad de una Reforma Urgente*. Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Resolución 0182 de 2004”. Bogotá: 2004.
Documento enviado directamente por la entidad.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Resolución 5697 de 2006”. Bogotá: 2006.
Documento enviado directamente por la entidad.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 57592”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 20 de octubre de 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Respuesta a derecho de petición No 30218”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 9 de julio de 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores “Respuesta a derecho de petición No 55021”. Bogotá: 2009. Documento enviado directamente por la entidad. El 7 de octubre de 2009

Presidente de la República. “Decreto 274 de 2000”. Bogotá. 2000. Disponible en
<http://www.colombiaya.com/Documentos-Residentes-Exterior/Decreto-274-2000-Regulacion-Servicio-Exterior.pdf>

Republica de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: 2009.

Entrevistas

Entrevista realizada a Rodrigo Pardo, ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá el dos de octubre del 2009.

Entrevista realizada a Augusto Ramírez Ocampo, Ex Ministro de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá, el veintitrés de septiembre del 2009.

Entrevista realizada a Margarita Manjarrés, Representante de los empleados a la comisión de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Realizada en Bogotá el catorce de septiembre del 2009.

Entrevista realizada a María Clara Izaza, Directora de la Academia Diplomática de San Carlos, Realizada en Bogotá, el diez y seis de octubre del 2009.

Entrevista realizada a Camilo Reyes, ex Ministro de Relaciones Exteriores y funcionario de Carrera Diplomática, Realizada en Bogotá, el catorce de septiembre del 2009.

Anexo 1. Entrevista con Camilo Reyes

¿Con qué criterio se hacen los nombramientos de los embajadores y cónsules en el Ministerio de Relaciones Exteriores?

En el Ministerio de Relaciones Exteriores hay diferentes categorías de funcionarios, unos son los funcionarios de carrera diplomática y consular de la república y estos tienen categoría de diplomáticos, otros son los funcionarios de libre nombramiento y remoción que pueden ocupar cargos de categoría diplomática, la tercera categoría es la de funcionarios de carrera administrativa y la cuarta es la de funcionarios que tienen categoría de asesores.

Las principales categorías son las tres primeras que mencione, entonces Colombia tiene aproximadamente 500, 510 funcionarios diplomáticos que están distribuidos entre la Cancillería y el Servicio Exterior de la República, de esos 510 más o menos la mitad son de carrera diplomática y consular de la república, la otra mitad son funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Entonces cuando se pregunta con qué criterio se nombra a los funcionarios hay unos que obedecen a un criterio estricto de meritocracia que son los de carrera diplomática y consular que entran a la carrera diplomática por concurso y que tienen en la medida que ascienden cumplir con una serie de requisitos de tiempo, requisitos de calidad de trabajo y tiempo académico, académico porque hay que estudiar y pasar exámenes que se hacen para cada pensum, entonces estos funcionarios de acuerdo con las normas de la carrera salen al exterior y ocupan cargos diplomáticos o de embajadores y cónsules. Los funcionarios de libre nombramiento y remoción son nombrados por criterios políticos, entonces se ve que hay una considerable inequidad entre el tratamiento que se le da a un grupo de funcionarios y el que se le da a otro grupo de funcionarios porque para unos hay una serie de requisitos muy estrictos y calificaciones puntuales sobre las cuales se debe tener resultados antes de poder acceder a uno de estos cargos, en cambio para otros simplemente la recomendación política es suficiente.

¿Cree que el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores es competente para representar adecuadamente el país en el exterior?

El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores en la medida que siga estando dividido en las categorías a las cuales me refería anteriormente no será así y principalmente el tema es que si hay funcionarios de carrera a los cuales se les exige todos los exámenes, todas las calificaciones y todas las evoluciones estos funcionarios por lo general están debidamente calificados para ocupar estos cargos, en cambio, los otros funcionarios que vienen a ser nombrados por razones políticas tienen siempre el riesgo de llegar a ocupar cargos para los cuales no están preparados, entonces esta es la dicotomía que se presenta en el servicio exterior.

¿Cuáles son las debilidades que en general presenta el personal del Servicio Exterior Colombiano?

Yo diría en términos generales que tendría que seguir insistiendo en que la forma de responder esta pregunta es señalando que existe esta división inequitativa compleja y perjudicial para el Servicio Exterior porque hay un grupo de gente a la cual se le prepara y se le exige y hay otro grupo de gente a la cual no se le prepara ni se le exige.

Diría que una de las cosas que hay que empezar a hacer es obligar a los funcionarios de libre nombramiento y remoción a pasar por pruebas estricta y a que decidan exigirles unos estándares similares a los de los funcionarios de carrera porque seguimos teniendo ese problema.

En el fondo se trata de lo siguiente: en todo el mundo hoy día el Servicio Exterior se volvió un servicio que requiere de muchos conocimientos y experiencias tanto políticas como técnicas porque la agenda internacional se volvió muy compleja y porque defender los intereses de Colombia en el exterior, defender los colombianos que están en el exterior y sus intereses es un trabajo de mucha disciplina, es un compromiso de mucha responsabilidad y que requiere de un alto nivel de profesionalización, entonces el país está necesitando una profesionalización puntual para el Servicio Exterior para que este corresponda a las exigencias que imponen defender los intereses de la Nación en el exterior

y corresponder a las exigencias que impone defender a los colombiano que viven en el exterior, entre otras cosas porque existe una diáspora de la población colombiana hacia el exterior, yo diría que se llevo a cabo en los ultimo 12 o 14 años y que hoy Colombia tiene aproximadamente cuatro millones de colombianos en el exterior y todos ellos requieren servicios y apoyo del Estado Colombiano y ahí estamos resfriados porque por más que haya un gran porcentaje de cónsules de carrera no es suficiente y todos deberían ser de carrera y la totalidad del servicio consular colombiano debería tener en cuenta las exigencias que se imponen al Estado colombiano desde una diáspora de compatriotas que viven en el exterior que necesitan del apoyo y del servicio administrativo, político y social del estado colombiano frente a su población que salió del país por propia voluntad o tuvo que salir por las diferentes crisis.

¿Qué cambio se podría realizar en el sistema de carrera diplomática y consular?

Lo primero que recomendaría seria tratar de extender la carrera diplomática y consular a todo servicio Exterior, yo creo que le hace daño a la carrera y al país seguir teniendo paracaidistas en el Servicio Exterior, algunos resultan buenos pero la gran mayoría resulta muy poco comprometidos, con muy poca visión de Estado y con realmente sentido limitado de la responsabilidad que tienen cuando se les envía al exterior.

Otra cosa que recomendaría es que Colombia vuelva a revisar su sistema remunerativo para que la gente que está representando al país tenga una forma de vida decorosa en el exterior y que de esa manera resulte atractivo para los profesionales preparados de alto nivel y con un compromiso serio.

En conclusión diría primero que se debe profesionalizar en su totalidad, segundo que los salarios de los funcionarios en el exterior sean comparables a los de los otros países que tengan tamaño y nivel similar a los de Colombia y de la visión de si mismo que debe tener el país frente a la comunidad internacional.

Colombia debe hacer un esfuerzo para tener una visión hacia el futuro de lo que queremos hacer a través del Servicio Exterior del país, una visión más consensuada de estado con apoyo de la Nación y que recoja la importancia que tome el sector externo para el país, Colombia no puede seguir siendo un país con una tendencia fuerte de aislamiento cuando

estamos dependiendo de la comunidad internacional para muchos efectos del desarrollo en el futuro de nuestra Nación.

Anexo 2. Entrevista con Rodrigo Pardo

¿En perspectiva cual es su opinión de la idoneidad del personal que trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en lo Diplomático y Consular?

Es difícil hacer una evaluación de tipo general, porque aunque suene a lugar común decir que decir que hay gente buena y gente mala, toca apelar a ese lugar común porque es una realidad yo creo que parte del problema que tiene esta discusión es que los partidarios y detractores que tiene la Carrera Diplomática en buena medida lo hacen porque se fijan, los detractores en el personal que no es idóneo y que se privilegia de quedarse en el ministerio a pesar de que no tiene la capacidad técnica desempeñarse. Quienes por el contrario la defienden y minimizan sus errores solamente se fijan en esas personas, que por el contrario tiene todos los medios y capacidades para estar en la carrera. Yo creo que el Ministerio tiene gente buena, pues yo lo deje hace 15 años y no sé muy bien que ha pasado desde entonces, pero en ese momento, había un grupo de gente joven, todos los terceros secretarios eran de carrera y había mucha participación en la maestría, en la academia diplomática y era gente que se había escogido con mucho cuidado egresados de buenas universidades, con pregrados en carreras muy diversas pero con mucha reputación. Y me parecía que a largo plazo ofrecían la posibilidad de ir mejorando el nivel en general de la gente del Ministerio.

¿El sistema de carrera Diplomática y Consular, y la manera como esta estructuro posibilita la conformación de un cuerpo profesional competente para desempeñar las funciones diplomáticas y consulares?

No. Pero por dos razones que son muy importantes de tener en cuenta. La primera es que no toda la gente que está en la carrera diplomática tiene capacidad para desempeñarse bien y la carrera tiene el defecto de que no cuenta con instrumentos adecuados para depurarse y perfeccionarse. La carrera diplomática en Colombia no funciona como la carrera militar por ejemplo donde la estructura piramidal es evidente si no que hay una tendencia en la Carrera Diplomática a que la gente simplemente ascienda en razón del tiempo Sin depuración o con

una depuración no suficientemente amplia entre las categorías de la base, terceros secretarios, segundos secretarios, primeros secretarios, ministros consejeros etc. Etc. Entonces es fácil llegar a los niveles altos sin necesariamente cumplir los requisitos de excelencia y sin necesariamente ser los mejores de la carrera, por una parte, no tiene suficientes instrumentos de depuración por otra parte solamente un porcentaje creo que esta en un 40% tal vez está en la carrera diplomática y de resto en el 60%, aunque también hay gente buena y mala, hay un grado de policitación excesivamente alto que hace que lleguen a la planta del ministerio, a la planta interna y la planta externa personas que tienen más sentido en el juego político interno que capacidad para la política exterior.

La norma hoy vigente dice que a nivel de embajadores al menos el 20% debe ser de Carrera ¿Cuáles son los criterios para designar al 80% restante?

Mire son variados, seamos justos, muchas veces los gobiernos nombran embajadores políticos, en el sentido de que no son de carrera, que sin embargo son excelentes funcionarios Luis Alberto Moreno no pertenece a la carrera y fue excelente embajador en Washington durante dos gobiernos, Pastrana y Uribe. Clemencia Forero no está en la carrera pero lleva muchos años en el Ministerio y ha sido una excelente embajadora en Ginebra y una excelente viceministra a veces hay embajadas que por razón de tipo de la relación bilateral que hay con el país, tener un antecedente en la empresa privada puede ser un aporte importante, si hay una agenda económica y de negocios importante. De modo que a veces el hecho de que sean políticos no necesariamente los descalifican pero tengo que decir que no es el caso de la mayoría, la mayoría de los embajadores que no son de carrera se asignan para pagar favores políticos y como parte de las necesidades de recompensa que tiene que pagar un presidente que ha sido elegido con respaldo de tipo político y a eso suma digamos una falta de conocimiento sofisticado de lo que es la diplomacia tenemos una cultura general que hace pensar que cualquier persona puede ser diplomática entonces se busca los cargos en la diplomacia a veces con los argumentos por los cuales una persona no podría estar en la diplomacia, lo digo porque a mi muchas veces me llevo gente con argumentos como que quería ir a Estados Unidos porque quería aprender inglés o que estaba en un momento de su vida en que necesitaba un Break y un descanso. La diplomacia

se asocia con ir a vivir a otro país a gozar otro país y no siempre se entiende en su verdadera naturaleza y en el tipo de función, de visión y de trabajo que hay que hacer.

¿El manejo, la gestión y la organización de la Carrera Diplomática y Consular es una preocupación del Canciller de turno?

Si de verdad si es inevitable no ocuparse y no preocuparse de ese tema porque hay necesidades muy de fondo porque es evidente que la cancillería colombiana tal como esta no responde a las necesidades que tiene un país cada vez más dependiente de sus relaciones exteriores para el logro de sus objetivos internos entonces si se tienen que preocupar. Otra razón es que hay presiones externas, hay presiones de los medios de comunicación del congreso mismo, hay gente en el congreso, que a pesar de ser parte de la entidad que mas presiona por puestos que más considera la planta de relaciones exteriores como un lugar donde se puedan satisfacer necesidades de participación burocrática. Hay gente en el congreso que ha hecho propuestas que se la pasa presentando proyectos, los gremios empresariales. Hay un sector de la elite colombiana que considera que se necesita reformar la cancillería, tener una cancillería más acorde con las necesidades externas del país. Entonces es una presión pública.

Lo que pasa es que hay poca continuidad, yo si bien no he seguido tan de cerca los desarrollos de los últimos 15 años lo he seguido lo suficiente como para ver que los criterios sobre que hay que hacer para profesionalizar y mejorar la cancillería no tiene continuidad porque cada ministro tiene el mismo interés pero una forma distinta de evocarlos. Entonces hay ministros que gastan una cantidad de energía reformando la estructura interna del Ministerio, el Canciller Bermúdez esta en eso pidió facultades extraordinarias en la legislatura pasada yo no sé cuantas horas paso en el congreso y se las hundieron en el último momento, ahora tiene que empezar de cero. A mí me toco cuando era ministro luís Fernando Jaramillo y cuando era ministra Noemí Sanín en un plazo como de tres años 2 reformas a la planta interna del ministerio que fueron un enredo absoluto una cantidad de tiempo. Hay otros ministros que buscan asesoría externa que traen expertos para ver cómo funcionan otras cancillerías de otras partes del mundo para tratar de copiar las mejores prácticas en la cancillería Colombiana. Hay otros que simplemente tratan de

mejorarlo con la inclusión de concejeros expertos en temas, hay otros que se dan pela de deducir el interés político. Hay esquemas demasiado distintos y a la hora de la verdad se pierden los esfuerzos por falta de continuidad ya he visto eso. En eso podría jugar un papel positivo la propia carrera si ellos se convirtieron en un factor de continuidad de política para profesionalizar la carrera podrían ayudar mucho y apoyar mucho a los cancilleres para no llegar con iniciativas totalmente incoherentes con lo que se venía haciendo anteriormente, a si sean bien intencionadas y sean dirigidas a cosas que también hay que hacer. Pero sin continuidad se pierden los esfuerzos.

Existen en el Ministerio una serie de empleados de apoyo que responden a la Carrera Administrativa General, ¿qué opinión tiene sobre estos funcionarios?

Ellos están en la parte administrativa como es obvio aunque hay en la parte consular tal vez miembros de la carrera administrativa. No a mí en general me parece que la carrera administrativa es una idea positiva por que funciona como antídoto contra el clientelismo y contra el intercambio de puestos por favores que es nefasta para la calidad de la administración pública. Al igual que en la Carrera Diplomática tiene el otro lado de la moneda el problema es que a veces entra gente que no es capaz y es muy difícil remplazarlos porque ya adquieren unos derechos y entran a una carrera que tampoco cuenta con instrumentos de depuración. Tiene de bueno y de malo si yo tuviera que escoger prefiero que haya personas más de carrera que de no carrera tanto administrativa como diplomática a pesar de los problemas que tiene, pero entre la excesiva politización y la ineficiencia de algunos funcionarios con derechos adquiridos prefiero tener que corregir lo segundo y no lo primero.

¿Qué ajustes sugeriría para que el sistema de de Carrera Diplomática y Consular mejorara?

Creo que se necesita incrementar el porcentaje de funcionarios del servicio exterior de Carrera. Pero eso tiene que estar acompañado de lo que llamo yo depuración para asegurar su carácter piramidal y para evitar la perpetuación de personas que no cumplen requisitos.

Ahí la pregunta es que, es más fácil decirlo que hacerlo, uno no puede de la noche a la mañana aumentar algo que por definición depende del tiempo. Porque una carrera significa que la gente va ascendiendo que va subiendo en la medida de que va cumpliendo unos requisitos dentro de los cuales uno es el tiempo, va ascendiendo. Entonces no se puede decir que a partir de hoy el 100% va a ser de carrera. Es un trabajo de largo plazo y tiene dificultades de falta de continuidad. Tiene otras dificultades que yo vi como ministro y es que a veces hay gente de muy buenas condiciones que entra a tercer secretario y que cuando esta de segundo o primer secretario tiene que venir a la planta interna a cumplir un trabajo que no le satisface intelectualmente, a sacar pasaportes, y con salarios muy bajitos. Porque los salarios de la planta interna son muy bajitos comparados con los de la planta externa. Entonces hay un nivel de deserción por parte de jóvenes que entran a la carrera, y se pierde gente buena y sobre todo se pierde la posibilidad de ir aumentando el porcentaje de gente de carrera por qué se va saliendo gente. Me parece que hay elementos para corregir, crear incentivos para que la gente buena se quede, a la vez que crear mecanismos de depuración un poco más serios que los exámenes que existen actualmente para los ascensos.

Anexo 3. Entrevista con Augusto Ramírez Ocampo

¿En perspectiva cual es su opinión de la idoneidad del personal que trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en lo Diplomático y Consular?

Hay que hacer de entrada una distinción, unos son los funcionarios de carrera diplomática y consular y otros son los de la cancillería. En cuanto a los funcionarios de carrera diplomática yo creo que están mejorando todos los días y ya hay dentro de la carrera unos de ellos que han pasado por la prueba de llagar hasta ser embajadores de carrera. En medida que han pasado los años como inicialmente como se acepto que funcionarios que llevaban mucho tiempo en la cancillería pudieron hacer por ese solo hecho su ingreso a la carrera todavía quedaban algunas deficiencias pero ese aspecto lo ha venido borrando el tiempo. Yo me atrevería a decir que los funcionarios de carrera son los idóneos y que se desempeñan muy bien y son profesionales auténticos, de lo que debería ser la cancillería es una carrera especializada que sea respetada en cuanto al resto de los funcionarios pues hay varios que son desde el punto de vista administrativo idóneo también desde el punto de vista diplomático pero que no están formados para ser funcionarios de la carrera diplomática o de la cancillería, en esto hago un paréntesis ha habido una tendencia que yo considero necesaria de poder homologar la carrera diplomática a la carrera administrativa para que sobre todo este tipo de cargos que no necesitan una especialización determinada con respecto a la diplomacia o al campo consular y pueden efectivamente catalogarse como funcionarios de la carrera administrativa por lo tanto estar amparados con todas sus normas y especialmente con la estabilidad que con el plebiscito de 1957 y luego con la Constitución Política de Colombia se ha querido hacer que los funcionarios públicos de todos ellos una rama especializada y profesional de las actividades que pueda desarrollar cualquier colombiano que desee el cargo y dedicarse a ese propósito.

¿El sistema de carrera Diplomática y Consular, y la manera como esta estructuro posibilita la conformación de un cuerpo profesional competente para desempeñar las funciones diplomáticas y consulares?

Nuevamente creo que hay que contestarle con la distinción, en este momento me parece que hemos llegado ya cerca de 400 funcionarios del ministerio que son de la carrera

diplomática que entraron con todos los requisitos que son particularmente duros de llenar. Nosotros abrimos (digo nosotros porque yo hago parte hace algunos años como representante del ministro en el consejo directivo de la carrera administrativa, desde hace 4 o 5 años estoy allí) abrimos un concurso cada año, que además tratamos de llevar a las diferentes universidades y por ese conducto y de las gobernaciones a los departamentos con el ánimo de hacer una carrera elitista-centrista-centralista ósea que no tengan acceso a ella si no las gentes de Bogotá y sus alrededores, ese propósito no creo que lo hayamos logrado totalmente pero ya hoy se presentan un gran número de gentes salidos de universidades muy prestigiosas de la provincia colombiana que se interesan en hacer parte de la carrera diplomática, dicho eso estamos recibiendo un número creciente de solicitudes en esa apertura publica que se hace para ser miembro de la carrera, en esta apertura se exigen como requisitos mínimos para postularse en primer lugar un grado de pregrado relacionados pueden ser por supuesto ciencia política, especializaciones en relaciones internacionales, pero pueden ser también abogados, economistas, casos ha habido en que se han postulado y entrado por ejemplo antropólogos o geógrafos que también pueden ser muy valiosos para la carrera y además y además tienen que manejar por lo menos otro idioma de los comunes a la actividad diplomática y cada punto es mayor a medida que se tengan dos idiomas adicionales de uso frecuente en la vida diplomática mundial, esto ha sido una exigencia muy cuidada por parte de quienes se presentan ya que tienen que presentarse con certificados de idoneidad sobre el idioma que se pretende demostrar a parte de los exámenes a los que se hace mención, por eso y además de las 300 personas que se están presentando normalmente se escogen entre 15 y 20 cada año en el bien entendido de que normalmente se están recibiendo como cupo anual 10 personas precisamente para no frustrarlos porque esa es una carrera de por vida, de seriedad muy grande que realmente en sus exigencias como la carrera militar o medica, además es por ascensos rigurosos, las personas para que puedan ser recibidas tienen que hacer un año de preparación por esto hay un convenio con los franceses y la Universidad Externado de Colombia que dicta preparación convenida con la carrera diplomática y la cancillería, además para quienes no alcanzan los puntajes que tienen que ser por encima del 80%, en ese año les habilita para continuar en el Externado en una especialización en Relaciones Internacionales para que no se pierda por completo el tiempo que se les está exigiendo, solo se le garantiza a 10

personas quienes tienen que trabajar un año gratuitamente (una cosa que hemos querido cambiar pero que el presupuesto no ha permitido, por lo menos para hacer un pequeño reconocimiento mientras estudian) de manera que estas personas tienen que hacer muchos sacrificios para poder ingresar a la carrera diplomática. Los resultados no pueden ser mejores, en realidad insisto que eso y en la medida que progresamos en el tiempo yo diría que hemos venido mejorando aun más la calidad de quienes entran y la rigurosidad de los exámenes de admisión se han venido aquilatando, yo creo que no solo se pasa por pruebas psicotécnicas, conocimiento general si no un conocimiento especializado, de modo que tenemos ya casi la certeza de que las personas que entran son muy idóneas. Solamente se corre peligro creciente y precisamente como se exigen tantos requisitos son gente que incluso dentro del año de preparación se los están llevando para otros sitios.

La norma hoy vigente dice que a nivel de embajadores al menos el 20% debe ser de Carrera ¿Cuáles son los criterios para designar al 80% restante?

Lamentablemente hay que decirlo, en primer lugar los embajadores de carrera por lo menos en su primer puesto escogen los países de menor importancia relativa para Colombia, en segundo lugar (con eso quiero decir y es uno de los efectos cardinales de de nuestra diplomacia) los embajadores nombrados a dedo se asignan exclusivamente por razones políticas o como aquí se denomina con un bello eufemismo para la gobernabilidad, de tal manera que por eso la debilidad de nuestra cancillería y además se asignan esos puestos en puntos absolutamente claves en nuestra diplomacia, ese criterio ha sido un mal que ha campeado por muchos años en Colombia, con conocimiento de cargo, que yo mismo fui canciller de la República, estaba muy vinculado a Organismos Internacionales de tal manera que se bien como se alimentan.

¿El manejo, la gestión y la organización de la Carrera Diplomática y Consular es una preocupación del Canciller de turno?

Nuevamente acudiendo a mi propia experiencia yo diría que sí. En mi época la carrera, cuando yo fui canciller, era totalmente incipiente, era una carrera en la cual no hacían parte más allá de 25 personas, no tenía peso específico en ese sentido (discutimos muchas veces con los grandes veteranos de la cancillería) efectivamente se profesionalizaban con el paso

del tiempo y convencían realmente en una manera de vivir y prestar el servicio a la república, pero sin normas que los protegieran, pero en mi tiempo a mi me ha tocado representar al canciller de turno en el Consejo directivo de la carrera yo veo que hay un acusado serio, preocupación en los cancilleres de proteger, de cuidar y estimular a los funcionarios de carrera, lo que pasa es que infortunadamente los cancilleres no manejan todo el tema político y los intrínquilis de la llamada “governabilidad”, por tanto, eso depende mucho de la capacidad que tenga cada canciller para poder en el mejor sentido de la palabra controlar los excesos que puedan prevenir de otras fuentes y que al final todos y últimamente el sistema presidencial colombiano depende del presidente de la república y su voluntad.

Existen en el Ministerio una serie de empleados de apoyo que responden a la Carrera Administrativa General, ¿qué opinión tiene sobre estos funcionarios?

En general todos los sistemas que funcionan con meritocracia es bueno y produce resultados, gente de la carrera administrativa que esté trabajando en la cancillería (no creo que haya muchos) si es que hay, pero seguramente son buenos si están inscritos en la carrera administrativa y han entrado por meritocracia. Yo creo que la meritocracia en realidad en este caso es de reciente aplicación, ha sido un poco a las patadas, ha habido necesidad de aplicar mano militar, hay unos grandes intereses creados, el congreso mismo se ocupa permanentemente para que se protejan las gentes que están trabajando y que ingresaran a la carrera diplomática por adhesión permanente y no por merito, así que es dispar en ese caso lo que ocurre. La cancillería colombiana está tratando de hacer algo interesante y es que como decía yo estamos recibiendo cada año a la mejor persona de 20 de los cuales no se les garantiza la carrera si no a 10 su acceso más o menos inmediato a la carrera, pero los que han hecho un buen desempeño en el curso de preparación la cancillería puede tratar de dar prelación a esos cargos administrativos o al Ministerio aunque no sean propiamente dichos de la carrera diplomática.

¿Qué ajustes sugeriría para que el sistema de de Carrera Diplomática y Consular mejorara?

Por ley toda situación es susceptible de mejorar también de empeorar y lo que trataría de ver es como se ponen cada vez más garantías como diría Alberto Lleras un alambrado de garantías para que no se introduzca el marco digamos de la política porque obviamente la diplomacia es política, la diplomacia es una política trascendental para este país, aunque apenas hasta ahora nos estemos dando cuenta de esa realidad, aunque ha sido supremamente provincial, entonces yo creo que lo primero que hay que hacer es corregir es la influencia que la politiquería tienen en la cancillería, yo creo que debería invertirse la situación actual de seguir solamente con el 20% de los embajadores de carrera diplomática, deberíamos comenzar por el 50% de embajadores que puedan ser nombrados por razones de gobernabilidad con un tiempo de 10 años o algo similar para ir disminuyendo y aumentando el número de profesionales de esa manera llegar a la proporción 80-20, pero 80 de profesionales de carrera diplomática y 20 que siempre debe existir ese cupo para ser nombrados por razones de gobernabilidad, además que existe por razones específicas y existe además en todas las carreras diplomáticas aun en las mejores del mundo como la de Brasil, la mexicana para no citar si no las de este hemisferio, en algunos casos y en algunas embajadas realmente deben estar abiertas no para concursos públicos, ni para acceder por la fuerza, ni la antigüedad en la carrera, si no por las competencias de funcionarios que se deben tener, algunos desempeños diplomáticos con algunos países vitales para Colombia.

Anexo 4. Entrevista María Clara Izaza

¿En perspectiva cual es su opinión de la idoneidad del personal que trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en lo Diplomático y Consular?

Mirando al futuro parece que es muy importante que los funcionarios que quieren ingresar a la carrera diplomática deban tener conocimientos más especializados y conocer los temas que son de interés para el Ministerio de Relaciones Exteriores y para la política exterior y en general de los temas globales. Nosotros recibimos profesionales de alta calidad, pasan un concurso bastante riguroso y lo que queremos y estamos en ese proceso es darle un plus a esa formación profesional que ellos tienen con un curso de formación que atienda no solamente el nivel de conocimiento dirigido a temas actuales si no también desarrollar en ellos habilidades que les faciliten el ejercicio profesional para lograr en el futuro una mejor capacitación y desarrollo.

¿El sistema de carrera Diplomática y Consular, y la manera como esta estructura posibilita la conformación de un cuerpo profesional competente para desempeñar las funciones diplomáticas y consulares?

Realmente el sistema tiene que responder. La forma como el decreto 274 da a entender que las personas que pertenecen a la carrera deben estar en permanente capacitación, para mí es una filosofía adecuada, uno mira en otros países y hablando de cualquier tipo de profesión aquellos países donde la persona se está capacitando permanentemente tienen mayor éxito, de eso es lo que se trata el decreto 274 que es el estatutario de la carrera. Hay que mirar con esos criterios otros criterios de hecho no siempre se han mirado así, se han mirado con una imposición aburrida que la administración exige como unos requisitos para ascensos que estresan a los funcionarios porque ser medidos siempre ocasiona estrés. Nosotros siempre hemos querido, sin quitar la medición, que a mí me parece que es un resultado objetivo de un proceso de capacitación dar la visión que lo importante es el conocimiento, la actualización y capacitación, entonces sí creo que el sistema como está actualmente (no

quiere decir que todo sea perfecto) funciona de una manera correcta, es lo que tenemos y la administración cumple con las normas y los funcionarios también.

La norma hoy vigente dice que a nivel de embajadores al menos el 20% debe ser de Carrera ¿Cuáles son los criterios para designar al 80% restante?

De acuerdo con la norma constitucional el presidente de la república es quien dirige las relaciones internacionales de manera que ahí hay un componente político el que prima en el nombramiento de los embajadores que no son de carrera, creo que hay funcionarios en la carrera diplomática que quisiera que el 20% se incrementara. Indudablemente en la medida que hay más capacidad dentro de los embajadores de carrera pues eso se irá dando perfecto. Cuando uno tiene una persona con las capacidades, conocimiento, idiomas, habilidades pues lo obvio es que le van a dar una embajada.

Esto es una tema controvertido, yo personalmente tengo una experiencia muy positiva de mi trabajo con quienes han sido mis jefes que han sido todos políticos, entonces esa mezcla entre lo político y lo técnico diplomático puede ser una mezcla exitosa, de manera que no soy beligerante en el tema del porcentaje.

¿El manejo, la gestión y la organización de la Carrera Diplomática y Consular es una preocupación del Canciller de turno?

Realmente sí. El actual canciller lo tiene claro, ha hecho unas gestiones que hace muchos años no se veían y se tiene que reconocer el esfuerzo y la voluntad política con la que se ha asumido el respaldo a la carrera, lo primero que dijo cuando llegó era que iba a respaldar la carrera y que quería que la carrera fuera mejor, ahí hay un trabajo de doble vía, uno del hacia nosotros y otro de la carrera hacia la labor del ministerio para ser mejor. De hecho acaba de salir una serie de normas que fortalecen el ministerio y principalmente a la carrera. El canciller gestionó con el gobierno y el Ministerio de Hacienda un importante incremento en los sueldos tanto en Bogotá como afuera y le dio solución a un tema de impuestos que estaba afectando seriamente a los funcionarios afuera. También le dio una nueva organización que va a solucionar una cantidad de problemas en embajadas y consulados en

materia de contratación de personal administrativo, en algunas reformas de estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores prevención sin que cambie el esquema que venía funcionando a fondo, pero creo que va a ser productivo.

La otra parte ha consistido en mirar cómo lograr que tengamos funcionarios de carrera verdaderamente capacitados para la función que van a desempeñar, en ese sentido hemos estado trabajando en una propuesta que permita mejorar la capacitación, que las habilidades y los conocimientos sean modernos con capacidad de representar al país de una manera ética que tenga logros y resultados y que necesita el país, él ha insistido mucho en eso, le interesa, ha sido uno de los cancilleres que más ha aportado al Ministerio es ese sentido (no quiere decir que otros no lo hayan hecho).

De hecho por ejemplo el decreto 274 repudio una profunda labor y sentó unos datos que son los que nos dicen hoy que a mi juicio se nota que son buenos.

Existen en el Ministerio una serie de empleados de apoyo que responden a la Carrera Administrativa General, ¿qué opinión tiene sobre estos funcionarios?

De los funcionarios con los que yo trabajo y he trabajado no tengo absolutamente ningún reparo sean o no de carrera administrativa, el personal de apoyo con el que he contado ha sido bueno, capaz, sé que hay problemas pero no los conozco muy a profundidad. Hay que destacar que el Ministro por ejemplo en este último proceso de fortalecimiento también fortaleció la carrera administrativa dentro de los parámetros normativos, ellos pueden incrementar la cuestión salarial lo hizo respetando las normas y lo hizo con todos.

Entiendo que cuando uno tienen en el Ministerio dos carreras, una que es especializada como la diplomática y la otra administrativa general, más una serie de funcionarios que no pertenecen a ningún esquema de carrera hay un manejo complicado, además es obvio y lógico que en estos tres grupos se generan expectativas hacia un lado o hacia otro de mejorar, porque el ser humano siempre quiere mejorar, ahora, esto genera tensiones. No conozco mucho más a fondo que tipo de manejo le están dando.

¿Qué ajustes sugeriría para que el sistema de de Carrera Diplomática y Consular mejorara?

Creo que los ajustes dentro de la norma que tenemos sean posibles. Creo que se refiere mucho al tema de la academia, no se necesita que la norma cambie muy a fondo, dentro de los esquemas puede hacerse y bueno, de hecho lo estamos haciendo, los resultados los vamos a ver a futuro, no a corto plazo, no son procesos fáciles y creo que las normas no necesariamente hay que cambiarlas para mejorar.

Hay que insistir mucho en la capacidad del servicio, en que es un proyecto de vida, insistir en la academia, insistir desde quien es cada quien, tener claro que debemos ser mejores y debemos buscar un punto de vista personal como aportar y como formarse mejor para poderle dar más al país.

La academia genera ideas y da bases, aporta documentos, depende de cómo cada cual asuma su responsabilidad, no solo consigo mismo si no con la carrera y con la institución.

No soy partidaria de los revolcones, de los cambios profundos y fundamentales en seis meses, uno debe tender a ir construyendo cosas que puedan cambiar para mejorar y permitan que uno vaya en una línea y ve el resultado no está siendo el que es y revisarlo. Cuando se hacen cambios fundamentales la capacidad de revisar es mínima. Yo considero que hay que ir verificando si está haciendo bien o no, pero no hay afán.

Anexo 5. Entrevista con Margarita Manjarrés

¿En perspectiva cual es su opinión de la idoneidad del personal que trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en lo Diplomático y Consular?

Para que tengas un perfil del entrevistado soy abogada de la Universidad de los Andes, ingresé al Ministerio de Relaciones Exteriores hace 16 años por concurso de merito en el cargo de secretario, actualmente soy ministro consejero, asciendo a ministro Plenipotenciario el año entrante. Estoy ahora en la coordinación de tratados y soy la representante de los funcionarios de carrera ante la comisión de personal.

La pregunta parece muy abierta “en perspectiva opinión sobre la idoneidad del personal que trabaja en el Ministerio”, el personal que trabaja en el Ministerio es básicamente de cuatro categorías: el personal de carrera diplomática y consular, el personal de carrera administrativa, personas que están ocupando cargos en provisionalidad y contratistas, entonces básicamente estamos hablando de cuatro categorías.

Medir la idoneidad no es posible porque no hay un sistema de medición, los únicos sistemas de medición están en la carrera diplomática con todo el sistema de ingreso y de evaluaciones periódicas, pero en carrera administrativa también hay un sistema de evaluación, entonces contra que se supone que se mide la idoneidad cuando se hace la interventora del contrato y si el contrato se reanudara o no. Ante los funcionarios que ocupan cargos de provisionalidad pues en realidad no hay un sistema de medición.

El ministerio tiene unos sistemas más de incentivos que sigue la directriz de la función pública que son las evaluaciones que se hacen cada año para escoger a los mejores funcionarios, esas escogencias corresponden a las exigencias de un comité establecido y escogen a personas de carrera administrativa y diplomática, en términos generales una de las labores que favorece al ministerio es que la gente que llega permanece, la deserción es baja, eso hace que las personas se empiecen a especializar y a conocer mucho su trabajo.

En el ministerio se encuentran personas que llevan muchos años y eso hace que técnicamente conozcan el tema, entonces ellos saben de lo que están hablando, sin embargo también ha habido cambios en la administración, en la presente administración en menos de 5 años hemos tenido tres ministros de relaciones exteriores, esto ha implicado cambios

también en las directivas del ministerio y por supuesto la perspectiva en la que se ve el ministerio y que es lo que debe trabajar, esto afecta la labor de las personas, afecta el día a día del trabajo, sin embargo yo puedo decir en términos generales que la gente del ministerio conoce su trabajo, sabe lo que hace.

La carrera diplomática es una herramienta que permite por lo menos que las personas entren con una formación académica con un periodo de prueba que les da herramientas independientemente de la experiencia ya en cada caso específico pues va a exigir una continuidad, entonces yo pienso que en términos generales el personal es idóneo y que puede responder a las funciones del Ministerio.

En cuanto a los de provisionalidad es más difícil la medición, obviamente el ministerio no es ajeno a cómo funciona la administración pública, tenemos un sistema mixto en el que hay concursos y hay nombramientos de otro carácter, cual es el criterio para escoger estas personas nunca se sabe, se publica una hoja de vida por normas de transparencia y se supone que las personas pueden hacer comentarios, señalar inhabilidades e incompetencias con el cargo, pero la página de Internet no permite hacer esto entonces ahí empieza el problema.

¿El sistema de carrera Diplomática y Consular, y la manera como esta estructuro posibilita la conformación de un cuerpo profesional competente para desempeñar las funciones diplomáticas y consulares?

Si. La norma vigente hoy es el Decreto 274 de 2000, ahí se establece un ingreso por concurso y méritos, garantiza que sean profesionales que tengan un manejo de un idioma de uso diplomático en este momento están ingresando más o menos en promedio de 9 a 10 personas cada año, por que las plazas se convocan según las necesidades que el ministerio determine, sin embargo no ha sido posible que el ministerio determine cuales son los criterios para que se habrán cupos para 15 personas o para 10 o para 12, los criterios no se han establecido y se observa que el número de funcionarios en provisionalidad que ocupan cargos de carrera sigue siendo constante o a veces aumenta. Entonces no nos explicamos por qué no se abren más plazas para que en efecto todos los cargos de carrera diplomática sean ocupados por personas en carrera de todas maneras ese ingreso limitado, implica que

la carrera no crezca de la manera como debería crecer porque al tiempo que ingresan estas personas pueden desertar algunas se pensionan otras entonces las categorías permanecen en un numero constante.

El sistema prevé una constante actualización exámenes de ascenso cada cuatro años para cada categoría son bastante exigentes implican un mes de estudio de los funcionarios en temas que le interesan a la Cancillería. Son determinados por la coyuntura política del momento y las necesidades de política exterior. Además el sistema prevé una evaluación anual y el cumplimiento del tiempo para el ascenso. Por su pueden ser mejorados, pero por el momento son los que existen y por lo menos implican que la persona tiene que estudiar, tiene que desempeñarse en un nivel adecuado porque se le esta se le está evaluado anualmente y tiene que cumplir un tiempo de permanencia en su categoría para poder ascender a la siguiente.

Las funciones de mayor responsabilidad los cargos altos, no están ocupados en un porcentaje que valga la pena por personas de carrera, lo mismo que las embajadas en el exterior, porque ahí está la facultad nominadora del ministro. La idea es que toda esta formación y experiencia fuera de la mano con la responsabilidad que se les da a los funcionarios de carrera. En este momento la mayoría ocupan cargos común y corriente o cargos de coordinación que son nivel directivo pero no de los niveles más altos, algunos están en nivel directivo y en las embajadas en el exterior no tenemos muchos embajadores de carrera.

La norma hoy vigente dice que a nivel de embajadores al menos el 20% debe ser de Carrera ¿Cuáles son los criterios para designar al 80% restante?

Ahorita acaban de ser trasladados unos funcionarios de carrera dos embajadores y unos que están en planta interna han pedido prorroga, ósea que no van a ser nombrados en el exterior. De manera que no sabemos cómo se va a cumplir con ese 20%, no estamos seguros que se esté cumpliendo el 80% restante corresponde a la facultad del presidente como suprema autoridad de las relaciones internacionales, el pude manejar a sus agentes en el exterior por que los embajadores son representantes del gobierno en el exterior. Lo que uno supone es que son personas idóneas y capaces para desempeñar el cargo, pero esa es la facultad

nominadora y lo que le exige la ley es un mínimo de 20 % que se cumple a ras, pero bien podría pensarse que se cumpla por encima por que la ley exige un mínimo. De hecho muchos países que tiene una política exterior fuerte coherente y estructurada tienen unos embajadores de carrera que son el 100% o el 80%. Ecuador por ejemplo esta profesionalizando todo su servicio exterior, Brasil tiene 100% de sus embajadores de carrera y eso hace que cuente con una política exterior coherente y estructurada.

¿El manejo, la gestión y la organización de la Carrera Diplomática y Consular es una preocupación del Canciller de turno?

El canciller ha manifestado una preocupación frente al manejo la gestión la organización de la carrera diplomática. Cursan en este momento facultades en el congreso para reformar el decreto ley 274, que están limitadas en el propio congreso, en la cámara se dijo que no se podía tocar el sistema ingreso, el mérito la categoría de embajador es decir hay una limitación. Nunca hemos tenido claro cuales el objetivo de reformar la carrera, porque para nosotros el objetivo sería ampliarla hacer mucho más democrático, buscar la profesionalización 100% del servicio exterior, cuando digo profesionalización es que todos pertenezcan a la carrera diplomática, ósea que esa su principal función no que seamos profesionales en los términos ortodoxos si no que estemos dedicados al servicio exterior como actividad principal. El servicio exterior está lleno de personas para las cuales la diplomacia es un paso en la vida, es un momento de coyuntura es una oportunidad, es el pago de un favor, es el refugio porque están amenazados en Colombia pero no es la dedicación profesional al 100% que es lo que nosotros llamamos profesionalizan del servicio exterior.

Entonces esas preocupaciones, por mejorar el servicio nosotros no entendemos que es lo que se debe profesionalizar porque para nosotros profesionalizar es que todo el mundo pertenezca a la carrera.

De todas maneras él ha expresado que el sistema de ingreso debe ser más exigente, que el sistema de ascensos debe ser diferente, que se deben medir competencias lo que consideramos que es importante pero también desempeño y el está más enfocado a variar los sistemas de evaluación dentro de los ascensos y el sistema de ingreso pero no para

ampliar la carrera si no para hacerla más estricta. Desde nuestro punto de vista eso haría que la carrera no crezca.

No es que queramos decir que queramos que sea laxa porque en este momento no es laxa, pero lo que queremos decir es que una vez se tenga un cuerpo de carrera al 90% al menos, entonces si se puede pensar en cambiar las exigencias. Pero en un sistema en que la carrera no es ese porcentaje no vale la pena hacer esos cambios.

Sin embargo no tenemos claro en qué sentido iría esa reforma porque siempre se ha hablado muy en abstracto y una vez salgan las facultades extraordinarias, si es que las aprueba el congreso, pues habría que ver que se hace con el 274.

Al Canciller le preocupa mucho y a tratado de resolver a través de las últimos Decretos de reforma del 7 de septiembre, son tres decretos básicamente, hay uno con una nueva estructura del ministerio, sobre esa nueva estructura fueron consultadas las dependencias y con base en eso se hicieron comentarios, unos fueron acogidos otros no.

Hay cosas interesantes por ejemplo la oficina jurídica se dividió en dos: asuntos jurídicos internacionales y asuntos jurídicos internos que da cuenta muy bien del cambio de la labor del ministerio. También hubo dos cambios otros cambios con los que no estamos de acuerdo los que conocemos el ministerio hace años; la dirección de asuntos consulares parece que ha bajado un poco el nivel, se le ve solamente como si fuera un servicio al ciudadano y no en toda la perspectiva sobre todo comparándolo frente a otras cancillerías. Por otro lado hay otros cambios sobre los cuales no podemos tener opinión porque hay que mirar cómo van a reflejarse en la práctica , sin embargo esta nueva estructura no maneja un cambio en el manejo de personal en la cancillería lo que significa que las personas idóneas, formadas no están ocupando los cargos de dirección y manejo, los cargos de dirección y manejo son en su mayoría ocupados por personas provenientes de otras entidades como el Ministerio de Comunicaciones porque estamos vinculados a ellos, entonces no se mira nunca dentro del personal interno quienes pueden ocurrir los cargos de dirección y manejo.

También hay una tendencia de desistitucionalización de la carrera, la carrera es jerarquizada y por merito y se supone que de los cargos de ministro consejero hacia arriba son los equivalentes a cargos de directores, sin embargo, dentro de la misma carrera se han nombrado personas dentro de las rangos de secretarios en cargos de dirección lo cual significa que no se está respetando el sistema de meritos ni los principios que rigen la

carrera y eso nos crea como gremio problemas internos porque al ser aceptados esos cargos por personas que no han subido a niveles altos de la carrera, entonces se crean tratos desiguales frente a quienes nos sometemos al concurso y se supone que se debe respetar, además, es un sistema escalonado en el que se va paso a paso, por lo tanto, si hubo cambio de estructura pero no hay cambio en la cultura de los cargos

El otro cambio que ha hecho el canciller y que fue recibido positivamente fue el aumento salarial con el aval del ministerio de hacienda, este a nivel interno fue muy significativo para la gente de carrera porque frente a otros ministerios estábamos en un nivel bajo, entonces ya digamos que estamos en un nivel normal. La situación de los funcionarios administrativos es distinta, siguen en un nivel salarial bajo comparándolo con otras entidades del Estado y a nivel exterior estamos mirando porque cambiaron la formula con la que se calculaban esos ingresos. El salario básico es el mismo en todas partes pero la prima de costo de vida que es un factor muy importante cuando se sale al exterior; este se calcula con una fórmula que fue avalada a través de un documento Compes, entonces los beneficios los vamos a ver más adelante porque apenas se está dando el cambio del sistema entonces no sabemos realmente como va a funcionar, pero en temas económicos este canciller dio un respaldo muy importante.

Existen en el Ministerio una serie de empleados de apoyo que responden a la Carrera Administrativa General, ¿qué opinión tiene sobre estos funcionarios?

En cuanto a los sistemas de carrera en su conjunto, diplomática, docente, judicial, administrativa yo creo que los sistemas de carrera son buenos y son democráticos y permiten a todas las personas ingresar en igualdad de condiciones, sin embargo, los sistemas de carrera tienen también sus lados menos positivos, si el sistema no hace una evaluación constante y exigencia constante para permanecer en el puesto la gente que esta ocupándolo se acostumbran a que tienen garantizada la estabilidad laboral entonces dejan de prepararse, dejan de trabajar y simplemente se convierte en la exigencia constante de Beneficios frente a la entidad pero no le está dando nada a la entidad. En la carrera administrativa falta mucho eso, no hay una exigencia constante para ver si realmente la persona que está ocupando el cargo debe seguir o no, entonces la falta de la exigencia crea

un derecho fuerte y hace que la persona se vuelva en palabras más fuertes perezosa , conformista, no se preocupa por prepararse, entonces yo veo que este sistema también puede ser objeto de una revisión en ese sentido sin demeritar el acceso democrático al puesto del Estado que es la virtud de la carrera, pero la carrera también debe complementarse con los requisitos de idoneidad u eso no debe ser ajeno a ninguna carrera ya sea diplomática, administrativa.

Se debe estar revisando si sigue siendo idóneo después de un tiempo, revisar si sus competencias van de acuerdo a la evolución que necesita la entidad, eso es lo que yo pienso falta en los sistemas de carrera.

¿Cómo ve la carrera en el ministerio en términos de la provisionalidad de la carrera y si efectivamente se realizan concursos para la gente de carrera administrativa?

No, eso esta frenado, yo no conozco muy bien cómo funciona la carrera administrativa pero los concursos no se volvieron a hacer, no conozco las razones legales pero están parados.

Entonces nombran en provisionalidad o contratan personas y el ministerio se ha llenado de contratistas, la gente de planta cada vez es menor respecto del número de funcionarios, el porcentaje de contratistas aumenta día tras día y eso para una entidad que maneja temas tan específicos y tan técnicos no es conveniente porque el contratista se va y se va con los conocimientos, con la formación y la entidad pierde ese recurso humano.

¿Qué ajustes sugeriría para que el sistema de de Carrera Diplomática y Consular mejorara?

No es una opinión personal, es una opinión construida a través de muchos años, con muchas personas vinculadas al tema. La asociación diplomática tiene muchos documentos entre esos de conocimiento público donde se encuentran los parámetros, principios, lo que nosotros consideramos que debe ser, el ingreso por merito, por la base para tener formación, un sistema de evaluación coherente y de competencia, el principio general de que los cargos de la administración deben ser de carrera y no de libre nombramiento, la tendencia a que sean profesionales y no a que tengan una carrera profesional porque todos

la tienen por ser exigencia de la ley, nos referimos a que la persona se dedique completamente a eso ya que entra a la carrera con perspectivas de llegar a ser embajador o a ocupar cargos directivos dentro del ministerio y esa es la dedicación de ciento por ciento de tiempo, no es profesional diplomático quien ocupa dos años de cargo en el exterior y viene a escribir libros y columnas y en su hoja de vida dice diplomático,, eso no es la profesionalización del servicio exterior ni lo que necesita Colombia.