

Comentarios Proyecto de Resolución “**Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores**”

En cuanto a las características previstas para el empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, llama la atención la eliminación del idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, o el conocimiento del idioma oficial del país de destino como conocimiento básico para la ocupación de los cargos.

Sobre el particular y teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos en la memoria justificativa y el estudio técnico, nos permitimos señalar los siguientes elementos:

Vulneración a los requisitos de forma:

- El proyecto de Resolución no cumple con lo dispuesto el parágrafo 2 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, toda vez que dentro del estudio técnico no se da cuenta del acompañamiento que realizó el Departamento Administrativo de la Función Pública a este proceso de modificación. Tampoco se adjunta un documento de la Función Pública donde se demuestre el acompañamiento exigido. En el estudio técnico incluido en el SUCOP se hace una mención incompleta de dos líneas así: **“En conclusión, una vez efectuado el acompañamiento técnico con Función Pública, se sugirió el proceso de...”**.
- Adicionalmente, es importante señalar que, según el concepto 392611 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública:

“...En el acto administrativo que dé cuenta de la modificación del manual, se deberá dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente del porqué se requiere realizar ésta, así como los parámetros anteriormente señalados y la argumentación jurídica correspondiente, si es el caso.”

Los fundamentos esgrimidos en la documentación que acompaña el proyecto de reforma al manual de funciones no constituyen una verdadera motivación de fondo, ni un sustento técnico o jurídico suficiente para la justificación del cambio que se propone, como se detalla a continuación.

Límites a la facultad discrecional del nominador:

- En la página nueve (9) del Estudio técnico, se esgrime como argumento que el presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, y encargado de las Relaciones Exteriores, tiene como función, la de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares. Lo que en principio es cierto, pero desconoce la regla jurisprudencial **(Sentencia 2014-00137 de 2020 Consejo de Estado)** que limita la discrecionalidad de todos los nominadores, por la medida de la razonabilidad, así:

“Al nominador le está permitido respecto de estos empleos disponer libremente su provisión y retiro, incluso sin que sea necesario expresar los motivos que lo llevan adoptar una u otra decisión. [...] [E]n la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser «adecuada» a los fines de la norma que la autoriza y «proporcional» a los hechos que le sirven de causa; lo anterior supone que debe existir una razón para adoptar la decisión, fundada en normas jurídicas y en hechos reales y ciertos, lo cual hace que la discrecionalidad tenga como medida la «razonabilidad», y ello, de suyo, comporta un límite a la facultad discrecional de libre nombramiento y remoción.” Negrilla fuera del original.

- En el caso que nos ocupa, no se configura de manera satisfactoria el requisito de la razonabilidad, toda vez que no existe una proporcionalidad frente a los hechos que sirven de causa para la expedición del acto. En la página 12 del Estudio Técnico cargado en la plataforma SUCOP se argumenta que el retiro de la exigencia de inglés para el cargo de Embajador obedece a una acción afirmativa que busca el acceso de un grupo históricamente subrepresentado a estos cargos, en tanto que el requisito de hablar y escribir el idioma inglés o cualquier otro idioma, en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, obedece a la necesidad de contar con funcionarios preparados ***“para dirigir asuntos de particular trascendencia política, es decir, de decisión estatal que conlleva una determinación general y doctrinaria como manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado con relación a otros Estados.”***

- En un sentido similar, sobre los límites a la discrecionalidad del nominador, se ha manifestado recientemente el Consejo de Estado en sentencia del 3 de marzo de 2022. Rad. 25000-23-441-000-2019-00903, al establecer que:

“...se debe recordar que en ningún caso las autoridades con facultades pueden confundir su potestad discrecional con arbitrariedad, irregularidad que se materializa cuando quien la ejerce impone su voluntad sin sujeción a la ley y por ello deja de lado la prevalencia del interés general...” Negrilla fuera de texto original.

- En este caso, además es importante resaltar que las funciones asignadas para el cargo siguen siendo las mismas que cuando el requisito fue incorporado y que no hay cambios en las circunstancias que puedan justificar la medida que se pretende adoptar.

Vulneración al derecho fundamental de la igualdad:

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto Ley 274 de 2000, a los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular se les exige, entre otros requisitos, hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático. En la actualidad, esta competencia debe acreditarse a través de la presentación de un certificado igual o equivalente al nivel B2 el cual, según el documento ***Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza y Evaluación***, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, indica que el aspirante:

***“Puede entender las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico siempre que estén dentro de su campo de especialización.
Es capaz de relacionarse con hablantes nativos con un grado suficiente de fluidez y naturalidad de modo que la comunicación se realice sin esfuerzo por parte de cualquiera de los interlocutores.
Puede producir textos claros y detallados sobre temas diversos, así como defender un punto de***

vista sobre temas generales indicando los pros y los contras de las distintas opciones”.

- A su vez el parágrafo 3 del artículo 6, establece que los funcionarios inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular podrán ser nombrados, entre otros, en el cargo de Embajador.
- Sobre el particular, es preciso citar un apartado de la Sentencia C-571 de 2017, que desarrolla el derecho de igualdad, establece que “**...debe darse un trato paritario a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias...**”.
- Frente al caso en concreto se debe resaltar que, con la expedición de la Resolución modificatoria, no se estaría dando un trato paritario a dos situaciones de hecho, las cuales presentan similitudes más relevantes que las diferencias. Mientras que a los Embajadores pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular se les exige un conocimiento de un idioma de uso diplomático, a los Embajadores no pertenecientes a la Carrera Diplomática no se les exige este mismo requisito, aun cuando las funciones y responsabilidades son las mismas.
En consecuencia, debe decirse que, con la eliminación del requisito de
- hablar y escribir correctamente el inglés u otro idioma de uso diplomático para el cargo de Embajador, se estaría vulnerando el derecho fundamental de la igualdad dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política.

Sobre la necesidad del requisito para el ejercicio de la función:

De manera preliminar, es menester resaltar lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 909 del 2004 el cual indica:

“Artículo 19.- El empleo público.

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

2. El diseño de cada empleo debe contener:

a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular; b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo (...)” negrilla fuera del texto original.

Como se destaca del texto del artículo 19, la concepción del empleo público debe contener las tareas y las competencias que se requieran para el ejercicio, entendido este desde la concepción del correcto desarrollo de sus funciones. Aunado a esto, el perfil propuesto, resultado de un estudio juicioso y dedicado para conseguir la descripción del cargo de embajador, debe contar con elementos que sean coherentes con las exigencias del empleo, es decir, que se conecten o guarden relación con las labores a realizar.

En ese sentido, es pertinente resaltar los siguientes elementos:

- El requisito que se pretende eliminar es fundamental para cumplir cabalmente la tarea de proteger los intereses de la Nación y de los nacionales en el exterior, a través de la comunicación, negociación, gestión diplomática y defensa jurídica del país.
- La importancia de esas funciones hace indispensable que los funcionarios, incluyendo los jefes de misión, manejen un segundo idioma de uso diplomático o, cuando menos, el idioma del país de destino. La capacidad de comunicarse con sus homólogos y otros agentes relevantes para la política exterior es una condición objetiva de idoneidad técnica necesaria para representar al país en el exterior y dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, definidos en el artículo 2 de la Constitución Política, como la defensa de la soberanía, la promoción del bienestar general y la protección de los colombianos. En el sentido contrario, la ausencia de esa capacidad compromete la eficiencia, eficacia y moralidad en la administración pública a los que hace referencia el artículo 209 de la Constitución Política y puede poner en riesgo la responsabilidad del Estado.

- Las especificidades del empleo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario exigen que quienes aspiren a ocupar una de estas plazas manejen un segundo idioma, el cual no solo es necesario por conservar y respetar el principio constitucional del mérito, sino que está en concordancia con el artículo 6 de la ley 770 de 2005, que indica claramente que por la naturaleza especial de algunos empleos, como en este caso el de embajador, se puede exigir como requisito adicional cursos específicos con el objeto de lograr la adquisición, el desarrollo o el perfeccionamiento de determinados conocimientos, aptitudes, habilidades o destrezas, necesarios para su ejercicio.

Este requisito permite que los embajadores cumplan con las funciones

- esenciales que les han sido asignadas, la mayoría de las cuales involucran vínculos directos con otras naciones del mundo. Entre ellas se pueden

destacar:

1. Representar al Gobierno Nacional ante los Gobiernos extranjeros y los organismos internacionales, de acuerdo con los lineamientos de la política exterior en asuntos bilaterales o multilaterales;
2. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, Organismos y Conferencias Internacionales y la Comunidad Internacional; y
3. Coordinar la ejecución de la política exterior colombiana en materia de relaciones bilaterales o multilaterales ante los países y Organismos Internacionales a su cargo, con fundamento en los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Aunado a esto, la sumatoria de las funciones, conocimientos básicos

- esenciales, las competencias comportamentales y los requisitos de formación académica y experiencia determinaron, al momento en que la entidad realizó el estudio para establecer la planta del personal, el Propósito Funcional del cargo, el cual se estaría desnaturalizando al restarle requisitos indispensables para el correcto ejercicio de este.

Por consiguiente, eliminar el requisito del dominio del segundo idioma vulnera la necesidad de coherencia entre el cargo, las funciones y las competencias, lo que afectaría significativamente el cumplimiento de la misión o el encargo del embajador.

Afectación a los principios de la función pública y los objetivos institucionales:

- Esta modificación es contraria a los principios de celeridad y economía. El primero, por cuanto puede impactar la agilidad y eficiencia de las misiones diplomáticas, las cuales deberían esperar a la gestión de traducciones

para permitir que el jefe de misión actúe de manera informada. El segundo, en la medida en que las oficinas incurrirían en sobrecostos por traducción de documentos, contratación de intérpretes o, incluso, la participación de funcionarios adicionales en espacios que requieran el uso de otro idioma. Por ejemplo, en ciudades como Nueva York, sede de la Organización de las Naciones Unidas, un intérprete para una reunión bilateral de 8 horas cuesta alrededor de mil dólares americanos (USD 1.000), más unos setecientos cincuenta dólares americanos (USD 750) adicionales si se debe contratar a una segunda persona para cubrir un almuerzo de trabajo. Si la reunión se alarga, cada hora adicional de interpretación cuesta aproximadamente doscientos quince dólares americanos (USD 215). Si solo se tienen en cuenta los dos primeros valores (USD 1.750 por un día laboral de 8 horas), el costo del servicio de interpretación sería superior al salario asignado a un Embajador por el mismo tiempo de trabajo.

- A ello se suma la posible contradicción con la misma norma que se quiere modificar, pues sumaría a los funcionarios la carga adicional de traducir o interpretar, funciones que no les han sido asignadas legalmente.

- La eliminación del requisito del dominio de un segundo idioma va además en contravía de lo analizado por la función pública, organismo del estado que vela por el correcto funcionamiento en la prestación de los servicios desde los empleos de carácter público, según lo descrito en el concepto 144051 de 2022:

“De conformidad con la norma, en virtud de la autonomía administrativa que ostentan entidades, el jefe del organismo está facultado para efectuar las modificaciones que, con ocasión a la necesidad del servicio o mejoramiento del mismo, se requiera para efectos de cumplir de manera eficiente y eficaz los objetivos institucionales de la entidad.”

- Al eliminar el requisito materia de discusión, se impide el cumplimiento de los objetivos institucionales de manera eficiente y eficaz, al generar barreras de comunicación efectivas no sólo entre pares, embajadores de otros países, si no, en el relacionamiento con aliados culturales, comerciales, delegados de entidades, participación en foros y eventos, entre otros.

- Todo ajuste que se realice a un cargo debe respetar las normas de superior jerarquía. Para este caso y según lo citado a lo largo de este documento, se pueden evidenciar violaciones como mínimo al artículo 209 de la Constitución Política, la Ley 909 del 2004, el Decreto ley 770 de 2005 y el Decreto Ley 274 de 2000, desvirtuando las calidades del perfil para el cumplimiento de los objetivos institucionales y la finalidad con la que se creó el empleo de Embajador.

Conclusiones Con todo lo anterior, el cambio propuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la resolución 1580 de 2015 y aquellas que la modifican y adicionan, específicamente en lo que corresponde al cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, de nivel directivo, código 0036, grado 25, representa un evidente detrimento a las capacidades del servicio exterior colombiano, toda vez que:

- No cumple todos los requisitos de forma necesarios para modificar el manual de funciones.
Contraría el espíritu del manual de funciones y al cumplimiento de las labores que en este se consignan.
- Vulnera los principios de la función pública al desconocer el mérito y el cumplimiento de la idoneidad de los perfiles previamente evaluados y que se consideraron para la constitución de los empleos públicos de la carrera Diplomática y Consular.
Contraría la profesionalización de los cargos públicos buscando el cumplimiento de los objetivos, funciones, tareas y la misión del Estado en la representación en el exterior.
- Desconoce la trayectoria, experiencia y formación de los funcionarios de carrera Diplomática y Consular lo cual se refuerza en tanto la relación de experiencia profesional para el cargo de embajador de libre nombramiento y remoción no se cuantifica ni cualifica, por lo menos, comparativamente con la experiencia que se le solicita a un embajador de carrera (25 años de experiencia y formación continua).
Materializa un detrimento en la prestación de un servicio público que, quien ocupe el cargo de Embajador, debe prestarle al país, velando por
-

los intereses de la política internacional y de los connacionales que se encuentran dispersos por el mundo.

Como resultado del análisis y concepto jurídico, se debe solicitar a la administración del Ministerio de Relaciones Exteriores, se respete el principio de legalidad con el que goza la resolución 1580 de 2015 y se mantengan los requisitos actualmente establecidos para el cargo de embajador, en tanto las modificaciones propuestas irían en contravía de la Constitución Política de 1991 y de diversas leyes y decretos, así como en detrimento de los intereses del estado colombiano.

* * * * *