

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS FUNCIONARIOS DIPLOMATICOS EN COLOMBIA

Por J. S. F.

Sumario: I. Reseña histórica.—II. Introducción a la reforma constitucional 1966.—III. La carrera diplomática.—IV. Las estructuras legislativas vigentes en la materia.—Conclusiones.

I. Reseña histórica

UN prolongadísimo esfuerzo que hunde sus raíces en los primeros albores de la vida republicana ha sido el esfuerzo colombiano para establecer la carrera diplomática y consular por concurso. Forma parte del eterno catálogo de buenas intenciones de que siempre han estado sobrecargados los gobiernos de Hispanoamérica, muy especialmente aquellos que el profesor Lambert ha llamado «los gobiernos de los notables», que tanto bien y tanto mal nos han hecho.

En efecto, en el contexto de Hispanoamérica sólo las cancillerías de Lima, y tal vez la de Méjico y Argentina, cuentan en sus anales con funcionarios diplomáticos y consulares de carrera. Casi todos los cargos diplomáticos y consulares han pertenecido al botín político del triunfador de turno, que los ha distribuido pródigamente, unas veces para premiar esfuerzos electorales y otras para exiliar a la oposición, o para servir ciertos intereses de clase social fundados en equívocos blasones de remotos orígenes.

Si es cierto que Iberoamérica ha sido «un castillo feudal con fachada precapitalista», de acuerdo a la brillante definición de Josué de Castro, donde más se manifiesta dicho feudalismo ha sido sin duda alguna en el servicio exterior.

En Colombia, como en Gran Bretaña, el «establecimiento» ha usufructuado por derecho propio el servicio exterior, y allí se encuentran funcionarios de más de treinta años de antigüedad en uso de las atribuciones que siempre les confirió su apellido paterno o materno, según sea el caso, sin que ningún gobierno haya osado discutirse lo así haya sido el menos democrático de todos.

II. Introducción a la reforma constitucional 1966

El sabio tratadista Karl Loewenstein, en su *Teoría de la Constitución*, afirma que Colombia es «el Estado de Iberoamérica con la más larga y profunda tradición democrática»; luego reitera la idea de que allí las clases gobernantes han podido asegurarle al país «la más sólida tradición constitucional y democrática entre todos los Estados de Iberoamérica», y sostiene además que ese Estado alcanzó el tipo superior del constitucionalismo que él llama *normativo*, es decir, de constitución realmente vivida: «No se puede desconocer —dice con referencia a Latinoamérica—, sin embargo, los avances innegables hacia un progreso normativo: Colombia, Uruguay, Méjico, Costa Rica, Brasil y Argentina persisten, aunque con interrupciones ocasionales, en un auténtico normativismo.» Es la democracia política. Dentro de este orden de ideas, el actual Gobierno de la Transformación Nacional ha resuelto introducir una reforma constitucional que consulte el tránsito del Estado Gendarme al Estado para el Desarrollo, que imponga la sustitución de la mentalidad arcaica para la política por un espíritu y una inteligencia dinámicos y audaces.

Desde el punto de vista politicosocial, Colombia ya alcanzó, según el sociólogo brasileño Helio Jaguaribe, un índice razonable de desarrollo económico, junto con Méjico, Chile, Brasil, Venezuela y Argentina, que se encaminan hacia la obtención de un grado apreciable de diferenciación económica, particularmente en el sector industrial, y ya formaron un empresariado burgués, dinámico y en expansión.

Pero las instituciones por sí solas no son más que datos previos. El nuevo Estado constitucional para el desarrollo supone e impone un nuevo tipo de hombres que lo pongan en marcha, hombres con

mayores dimensiones de pensamiento, con más amplia capacidad de visión para abarcar el extenso arco de horizonte que el desarrollo despeja, con una conciencia y un pensamiento inequívocamente inspirados en el ideal de que la sociedad tiene que ser más igualitaria, más digna para el hombre común, dice el profesor Carlos Restrepo Piedrahita, autor de la *Reforma Constitucional Colombiana*. Dentro del nuevo proyecto figura en el numeral 20 del artículo 120 de la Constitución Nacional: «Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos, y celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios.

III. La carrera diplomática

Gunnar Myrdal advertía desde años anteriores: «Es una queja común de todos los informes sobre los problemas del desenvolvimiento de los países subdesarrollados, informes que abundan ahora en las publicaciones y archivos de las agencias internacionales, que uno de los principales obstáculos al desarrollo radica en el estado de la Administración pública: Ya que ésta es ineficaz, mal preparada, incompetente y, con frecuencia, corrompida. En todos los programas de asistencia técnica internacional se concede un papel principal a la mejora de la Administración pública.» La carrera diplomática en Colombia forma parte de la Administración pública, y como tal, tiene todos sus defectos, agravados por el feudalismo socioeconómico de las clases dirigentes, que han constituido en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia una casta de funcionarios hereditarios que se perpetúan allí dinásticamente. No pensamos que Colombia sea una excepción al respecto, puesto que Raúl Prebisch, personalidad argentina mundialmente reconocida, afirmaba recientemente: «En realidad, el tipo prevaleciente de Administración pública se acomoda a la estructura social... Y lo que es más serio, los movimientos políticos de abajo no se han caracterizado con frecuencia por su empeño en mejorar la Administración. Subsisten, en efecto, las viejas prácticas, y unas clientelas sustituyen a otras en el seno de la Administración, pues son pocos los países que tienen un servicio civil efectivo. Hay un trasfondo de inercia, de perpetuación, de ineficacia, que está impidiendo a la Administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, salvo en algunos casos especiales y no muy frecuentes.»

IV. Las estructuras legislativas vigentes en la materia

El decreto 1732, de 1960, sobre servicio civil y carrera administrativa, estableció en el capítulo VI las disposiciones especiales para el cuadro de la carrera diplomática y consular colombiana. Consta de una primera sección sobre la carrera diplomática y consular de cinco artículos, en que se consagran sucesivamente: primero, la carrera diplomática y consular propiamente dichas, dentro del marco de la carrera administrativa; segundo, las categorías de funcionarios que van desde el embajador hasta el tercer secretario, en orden descendente, pasando por el ministro plenipotenciario, ministro consejero, consejero, primero, segundo y tercer secretarios. Luego vienen las equivalencias de estos cargos en el ministerio. En la sección segunda, que consta de siete artículos, se trata del ingreso a la carrera diplomática, estableciendo como base el cargo de tercer secretario, salvo en los casos de titulados académicos de profesiones liberales, cuya equivalencia es la de segundo secretario. Se establecen luego las cinco condiciones requeridas para la admisión a los concursos: condiciones de edad, condiciones morales, mentales y físicas, situación militar definida, posesión del título de bachiller, equivalente o superior, y conocimiento aceptable de por lo menos una lengua extranjera. En el siguiente se clasifican las pruebas del concurso en físicas y mentales y de conocimientos orales y escritas. Se fija la frecuencia de los concursos en un año y se indica la fecha más próxima para éstos. Se dispone luego la integración de listas de elegibles a partir de tercer secretario, y a partir de segundos, según sea el caso. Dos años después de nombrado y de ejercer el cargo en las condiciones requeridas podrán inscribirse en el escalafón como terceros o segundos secretarios, según sea el caso. Una vez inscritos en escalafón podrán ser destacados en el servicio exterior, sea en el ramo diplomático o consular. En la sección tercera, que consta de siete artículos, están las disposiciones relativas a los funcionarios de carrera. Allí se establecen las prelación para funcionarios con cinco años de servicio antes del decreto en cuestión, y se salva el caso de aquellos en igualdad de circunstancias. Además, se establecen cuatro condiciones de inscripción para aquellos en servicio y no escalafonados, según el rango en orden descendente desde ministro consejero a segundo secretario, pasando por consejero y primer secretario. Para aquellos en servicio interno del ministerio, las condiciones de inscripción en la carrera son los años de servicio según tarifa y categoría desde subsecretario del ministerio con diecisiete años de servi-

cio (cinco en el exterior) inscritos como consejero tras de catorce años de servicio (cuatro en el exterior). Además habrán de concurrir a exámenes intelectuales ante un jurado sobre materias propias de la carrera e idiomas. Los consejeros y ministros consejeros habrán de presentar una tesis sobre temas internacionales. La cuarta sección determina las funciones del servicio exterior, y la quinta trata de ascensos de funcionarios de carrera, y tiene 10 artículos, en los que se establecen plazos de cuatro años para ascender de tercero a segundo y a primer secretario. De aquí a consejero, seis años, y de consejero a ministro, tres. Otras condiciones previas en la prelación de ascensos son los servicios distinguidos al país.

Las secciones sexta y séptima tratan de informes sobre el personal de carrera y retiro de la misma, respectivamente, en dos y tres artículos cada una.

CONCLUSIONES

1.^a El estatuto de los funcionarios de la carrera diplomática y consular colombiana es muy completo y bien establecido hasta en el hecho de haber previsto la creación del Instituto de Organismos Internacionales.

2.^a Lamentablemente para el país, no se han cumplido muchas de sus disposiciones, y especialmente la convocatoria a los concursos. La última promesa de convocatoria fue hecha muy recientemente por el nuevo ministro de Relaciones Exteriores al director de la Escuela Superior de Administración Pública para una fecha muy reciente.

3.^a En el último decreto de planta del ministerio se ha previsto una notable reducción de personal innecesario, se han adscrito funciones consulares a funcionarios diplomáticos y se han creado muchos consulados *ad honorem*, al tiempo que se han creado misiones nuevas en países del Tercer Mundo, y especialmente de Africa, como Etiopía, Costa de Marfil, Kenya. De hecho, algunos de los cargos no han sido suprimidos debido a la presión de los intereses creados, y se han hecho simples desplazamientos de funciones o intercambios de cargos o cambios de nomenclatura, como maniobras tácticas de camuflaje administrativo, que esperamos sean corregidas.

4.^a El nuevo gobierno tiene una política exterior definida por el mismo presidente, que difiere notablemente del quietismo anterior.

