

S-GCRN-23-027599

Bogotá, D.C., 27 de noviembre de 2023

Honorable Representante
DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico
Ciudad



Al Contestar cite Radicado: **20231000810804835**
Folios: 14 Fecha: 2023-11-27 15:59
Anexos: 0
Remitente: Ministerio de Relaciones Exteriores
Destinatario: DAVID RICARDO RACERO MAYORCA



CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA
Nombre: Margarita Sánchez
Fecha: 27-11-23 Hora: 3:53 PM
Radicado: 500

Asunto: Concepto Institucional respecto al Proyecto de ley Proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 274 2000, se profesionaliza el servicio exterior, se reconoce la importancia estratégica del personal de la carrera diplomática y se dictan otras disposiciones"

Por medio del presente, el Ministerio de Relaciones Exteriores allega su concepto institucional al Proyecto de ley Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 274 2000, se profesionaliza el servicio exterior, se reconoce la importancia estratégica del personal de la carrera diplomática y se dictan otras disposiciones" para tal efecto, informo lo siguiente:

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de formación legislativo tiene dos componentes: *la decisión política y la técnica legislativa*. Así las cosas, hay que determinar desde el ámbito jurídico la constitucionalidad y, por lo tanto, la viabilidad jurídica en relación con el sector administrativo de relaciones exteriores, de modo que, debe revisarse la materia propia del proyecto de ley y su núcleo temático.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley hasta este momento de formación es de iniciativa congresional, el autor es el Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorga, de la Circunscripción Territorial de Bogotá en Distrito Capital, pertenece a la Coalición Pacto Histórico.

El proyecto de ley tiene 8 artículos y cuenta con la exposición de motivos, según lo exige el artículo 145 de la ley 5 de 1992 -Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes- en donde se exponen las razones que justifican el proyecto de ley.

El objeto del proyecto de ley es: "... *profesionalizar el servicio exterior colombiano mediante la modificación del Decreto Ley 274 de 2000, para que el país cuente con representaciones diplomáticas y consulares de las más altas calidades profesionales.*"

Propone la siguiente modificación del Decreto Ley 274 de 2000, para la profesionalización del servicio exterior, esto es, la modificación de los artículos 4, 6, 11, 31, 60 y 61, que se refieren a los principios que orientan el

Ministerio de Relaciones Exteriores
Dirección: Calle 10 # 5-51, Bogotá D.C., Colombia
Dirección correspondencia Carrera 5 No 9 – 03 Edificio Marco Fidel Suárez
Conmutador: (+57) 601 381400



CO-GA-CER-22817

CO-GA-CER-2774

servicio exterior, los cargos de libre nombramiento y remoción, las equivalencias entre el servicio diplomático y consular y la provisionalidad en la carrera diplomática y consular.

Se justifica el proyecto de ley de la siguiente forma:

"Así pues, la política exterior puede y debe ajustarse a estándares de la nueva administración pública que permita que el Estado sea más eficiente y efectivo a la hora de lograr sus objetivos.

La revisión de la categoría de Cónsul General Central, el establecimiento de un porcentaje más significativo para el personal de la carrera diplomática en los cargos de jefes de misión o embajadores y la limitación a la figura de la provisionalidad en el servicio exterior, deben ser tres aspectos fundamentales que se modifiquen en el Decreto Ley 274 de 2000 mediante una Ley de la República."

2.1 RESEÑA DEL PROYECTO DE LEY

- Número de proyecto en Cámara: 248/23
- Tema: Política Internacional y Administración pública.
- Cuatrienio: 2022 - 2026
- Legislatura: Legislatura de julio de 2023 a julio 2024
- Iniciativa Legislativa de Congresista
- Origen: Cámara de Representantes
- Tipo de proyecto de ley: Proyecto de Ley Ordinaria.
- Tramitado: Comisión Segunda Constitucional Permanente o de Relaciones Internacionales
- Radicado el 20 de septiembre de 2023
- Publicado en la Gaceta del Congreso 1342 de 2023 – 27 de septiembre de 2023
- Estado del proyecto de ley: En trámite en comisión.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

Los objetivos del legislador es adicionar los principios que orientan el servicio exterior y modificar las instituciones de los cargos de libre nombramiento y remoción, equivalencias entre el servicio diplomático y consular, y la provisionalidad en los cargos de carrera diplomática y consular, esto es, modificando el Decreto Ley 274 de 2000.

Texto existente del Decreto Ley 274 de 2000 y texto del proyecto de ley presentado:

Decreto Ley 274 de 2000 - vigente	Propuesta de modificaciones Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión.
El objeto	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto profesionalizar el servicio exterior colombiano mediante la modificación del Decreto Ley 274 de 2000, para que el país cuente con representaciones diplomáticas y consulares de las más altas calidades profesionales.	El objeto de la norma
	Artículo 2. Agréguese un numeral al artículo 4 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", de la siguiente manera:	Adiciona un principio a los establecidos en el Decreto Ley 274 de 2000.

Decreto Ley 274 de 2000, vigente.	Propuesta de modificaciones Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión
	<p>ARTICULO 4o. PRINCIPIOS RECTORES. Además de los principios consagrados en la Constitución Política y en concordancia con éstos, son principios orientadores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, los siguientes: [...] <u>10. Mérito: Que se materializa a través del concurso público de la carrera diplomática y consular y que tiene como finalidad evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera.</u></p>	
<p>ARTICULO 6o. CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:</p> <p>a. Viceministro. b. Secretario General. c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero. d. Director de la Academia Diplomática. e. Director del Protocolo. f. Subsecretarios. g. Jefes de Oficina Asesora. h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo. i. Agregado Comercial. j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el artículo 7o. de este Decreto.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.</p> <p>En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no</p>	<p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", quedando de la siguiente manera:</p> <p>ARTICULO 6o. CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:</p> <p>a. Viceministro. b. Secretario General. c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero. d. Director de la Academia Diplomática. e. Director del Protocolo. f. Subsecretarios. g. Jefes de Oficina Asesora. h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo. i. Agregado Comercial. j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el artículo 7o. de este Decreto. <u>k. Embajador y/o jefe de misión, en las proporciones que la norma lo establezca</u></p> <p>PARAGRAFO PRIMERO. <u>Solo podrán ocupar el cargo de Embajador y/o jefe de Misión de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, no más del 20% del total de representaciones diplomáticas; el porcentaje restante se designará a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular</u> En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional <u>deberán acreditar los requisitos mínimos para ingreso a la Carrera Diplomática y Consular.</u></p>	<p>Adiciona el literal K, incluyendo el cargo de embajador y/o jefe de Misión, en los cargos que son de la modalidad de libre nombramiento y remoción.</p> <p>Modifica sustancialmente el parágrafo primero, cambiando el porcentaje de los embajadores que no pertenezcan a la carrera y pone un límite mínimo para la designación de los funcionarios de carrera diplomática -80%-</p> <p>Pone requisitos para ocupar el cargo de embajador, esto es, los mismos para ingresar a la Carrera Diplomática y Consular.</p> <p>Suprime el cargo de Cónsul General Central.</p> <p>Suprime el porcentaje mínimo del 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular. (En planta externa).</p> <p>Incluye un parágrafo transitorio para la Administración en un tiempo de 5 años adecue las normas, adelante los concursos de carrera diplomática y hacer los traslados respectivos a las jefaturas de misión.</p>

Decreto Ley 274 de 2000 vigente	Propuesta de modificaciones Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión
<p>será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular.</p> <p>El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador.</p> <p><Aparte tachado INEXEQUIBLE, aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, a medida que se presenten las vacantes.</p> <p>PARAGRAFO SEGUNDO. Exceptúase de lo previsto en este artículo el cargo de Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, o el cargo que hiciera sus veces, el cual se proveerá con funcionarios que pertenecieren a la Carrera Diplomática y Consular y que cumplieren los requisitos para el efecto.</p> <p>PARAGRAFO TERCERO. Los funcionarios inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular podrán ser designados en los cargos señalados en este artículo, por virtud de la equivalencia de que trata el artículo 12 de este estatuto, en los casos en que a ella hubiere lugar, o por comisión, cuando se configuraren las circunstancias consagradas en el artículo 51, relacionado con las comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción.</p>	<p>PARAGRAFO SEGUNDO. Exceptúase de lo previsto en este artículo el cargo de Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, o el cargo que hiciera sus veces, el cual se proveerá con funcionarios que pertenecieren a la Carrera Diplomática y Consular y que cumplieren los requisitos para el efecto.</p> <p>PARAGRAFO TERCERO. Los funcionarios inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular podrán ser designados en los cargos señalados en este artículo, por virtud de la equivalencia de que trata el artículo 12 de este estatuto, en los casos en que a ella hubiere lugar, o por comisión, cuando se configuraren las circunstancias consagradas en el artículo 51, relacionado con las comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción.</p> <p>En los casos previstos en este parágrafo, los cargos no pierden su carácter de libre nombramiento y remoción ni el funcionario sus derechos de Carrera.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: Para cumplir las modificaciones dispuestas en el parágrafo primero, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, dispondrá de 5 años para adecuar las normas, adelantar los concursos de carrera diplomática y hacer los traslados respectivos a las jefaturas de misión.</p>	

Decreto Ley 274 de 2000 - vigente	Propuesta de modificaciones Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión																																
<p>En los casos previstos en este párrafo, los cargos no pierden su carácter de libre nombramiento y remoción ni el funcionario sus derechos de Carrera.</p>																																		
<p>ARTICULO 11. EQUIVALENCIAS ENTRE EL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y EL SERVICIO CONSULAR. Las equivalencias entre el servicio diplomático y el servicio consular son las siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="284 766 592 1375"> <thead> <tr> <th>En el Servicio Diplomático</th> <th>En el Servicio Consular</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Embajador</td> <td>Cónsul General y Cónsul General Central</td> </tr> <tr> <td>Ministro Plenipotenciario</td> <td>Cónsul General</td> </tr> <tr> <td>Ministro Consejero</td> <td>Cónsul General</td> </tr> <tr> <td>Consejero</td> <td>Cónsul General</td> </tr> <tr> <td>Primer Secretario</td> <td>Cónsul de Primera</td> </tr> <tr> <td>Segundo Secretario</td> <td>Cónsul de Segunda</td> </tr> <tr> <td>Tercer Secretario</td> <td>Vicecónsul</td> </tr> </tbody> </table> <p>PARAGRAFO. Los funcionarios escalafonados en la Carrera podrán ser designados indistintamente, tanto en el servicio Diplomático como en el Consular.</p>	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	<p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 11 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", quedando de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 11. EQUIVALENCIAS ENTRE EL SERVICIO DIPLOMÁTICO Y EL SERVICIO CONSULAR. Las equivalencias entre el servicio diplomático y el servicio consular son las siguientes:</p> <table border="0" data-bbox="625 850 1112 1123"> <tr> <td><i>En el Servicio Diplomático</i></td> <td><i>En el Servicio Consular</i></td> </tr> <tr> <td><i>Embajador</i></td> <td><i>Cónsul General</i></td> </tr> <tr> <td><i>Ministro Plenipotenciario</i></td> <td><i>Cónsul General</i></td> </tr> <tr> <td><i>Ministro Consejero</i></td> <td><i>Cónsul General</i></td> </tr> <tr> <td><i>Consejero</i></td> <td><i>Cónsul General</i></td> </tr> <tr> <td><i>Primer Secretario</i></td> <td><i>Cónsul de Primera</i></td> </tr> <tr> <td><i>Segundo Secretario</i></td> <td><i>Cónsul de Segunda</i></td> </tr> <tr> <td><i>Tercer Secretario</i></td> <td><i>Vicecónsul</i></td> </tr> </table> <p>PARÁGRAFO. Los funcionarios escalafonados en la Carrera podrán ser designados indistintamente, tanto en el servicio Diplomático como en el Consular.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, dispondrá de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de esta norma para la recategorización de los Consulados Generales Centrales a Consulados Generales, con los correspondientes ahorros al fisco.</p>	<i>En el Servicio Diplomático</i>	<i>En el Servicio Consular</i>	<i>Embajador</i>	<i>Cónsul General</i>	<i>Ministro Plenipotenciario</i>	<i>Cónsul General</i>	<i>Ministro Consejero</i>	<i>Cónsul General</i>	<i>Consejero</i>	<i>Cónsul General</i>	<i>Primer Secretario</i>	<i>Cónsul de Primera</i>	<i>Segundo Secretario</i>	<i>Cónsul de Segunda</i>	<i>Tercer Secretario</i>	<i>Vicecónsul</i>	<p>Suprime de las equivalencias el cargo de Cónsul General Central.</p> <p>Incluye un párrafo transitorio que otorga un término de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de esta norma para la recategorización de los Consulados Generales Centrales a Consulados Generales.</p>
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																																	
<i>En el Servicio Diplomático</i>	<i>En el Servicio Consular</i>																																	
<i>Embajador</i>	<i>Cónsul General</i>																																	
<i>Ministro Plenipotenciario</i>	<i>Cónsul General</i>																																	
<i>Ministro Consejero</i>	<i>Cónsul General</i>																																	
<i>Consejero</i>	<i>Cónsul General</i>																																	
<i>Primer Secretario</i>	<i>Cónsul de Primera</i>																																	
<i>Segundo Secretario</i>	<i>Cónsul de Segunda</i>																																	
<i>Tercer Secretario</i>	<i>Vicecónsul</i>																																	
<p>ARTICULO 31. ASCENSO A EMBAJADOR. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El ascenso a la categoría de Embajador se regulará por las siguientes disposiciones de carácter especial:</p> <p>1. Entiéndese por cupo el número de funcionarios que</p>	<p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 31 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", quedando de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 31. ASCENSO A EMBAJADOR.</p> <p>El ascenso a la categoría de Embajador se regulará por las siguientes disposiciones de carácter especial:</p>	<p>Incluye que el cupo para la categoría de embajador será de no menos del 80% de las embajadas existentes.</p> <p>Contiene un párrafo transitorio que establece mientras que si un número mínimo de los miembros de la carrera diplomática cumplen con todos los requisitos establecido en este artículo, en especial en su numeral cuarto, el</p>																																

Decreto Ley 274 de 2000 - vigente	Propuesta de modificaciones: Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión
<p>pueden estar escalafonados en la categoría de Embajador.</p> <p>2. El cupo para la categoría de Embajador será de 25 funcionarios.</p> <p>3. El ascenso a la categoría de Embajador sólo procederá cuando, cumplidos los requisitos, hubiere disponibilidad dentro del cupo asignado a la categoría de Embajador a la cual se aspira.</p> <p>4. Una vez existiere la disponibilidad dentro del cupo respectivo, el funcionario aspirante al ascenso será promovido a la categoría de Embajador en el orden en que hubiere cumplido el tiempo de servicio establecido para la categoría de Ministro Plenipotenciario.</p>	<p>1. Entiéndase por cupo el número de funcionarios que pueden estar escalafonados en la categoría de Embajador.</p> <p>2. El cupo para la categoría de Embajador será de no menos del 80% de las embajadas existentes.</p> <p>3. El ascenso a la categoría de Embajador sólo procederá cuando, cumplidos los requisitos, hubiere disponibilidad dentro del cupo asignado a la categoría de Embajador a la cual se aspira.</p> <p>4. Una vez existiere la disponibilidad dentro del cupo respectivo, el funcionario aspirante al ascenso será promovido a la categoría de Embajador en el orden en que hubiere cumplido el tiempo de servicio establecido para la categoría de Ministro Plenipotenciario.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: En tanto un número mínimo de los miembros de la carrera diplomática cumplen con todos los requisitos establecido en este artículo, en especial en su numeral cuarto, el Gobierno Nacional estará habilitado para nombrar como embajadores a miembros de la carrera diplomática que ostenten el cargo de Consejeros o Ministros Consejeros, previo examen de la academia diplomática.</p>	<p>Gobierno Nacional estará habilitado para nombrar como embajadores a miembros de la carrera diplomática que ostenten el cargo de Consejeros o Ministros Consejeros, con un examen de la academia diplomática.</p>
<p>ARTICULO 60. NATURALEZA. Por virtud del principio de Especialidad, podrá designarse en cargos de Carrera Diplomática y Consular, a personas que no pertenezcan a ella, cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos.</p> <p>Igualmente en desarrollo del mismo principio, estos funcionarios podrán ser removidos en cualquier tiempo.</p>	<p>Artículo 6. Modifíquese el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", quedando de la siguiente manera:</p> <p>ARTICULO 60. NATURALEZA. Por virtud del principio de Especialidad, podrá designarse en cargos de Carrera Diplomática y Consular, a personas que no pertenezcan a ella, cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular o de carrera administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores para proveer dichos cargos.</p> <p>Igualmente, y en desarrollo del mismo principio, estos funcionarios podrán ser removidos en cualquier tiempo.</p> <p>La vinculación en provisionalidad será excepcional y aplicará únicamente para los cargos de confianza de los jefes de misión y en las vacancias temporales o definitivas de los cargos de la carrera diplomática y consular o de la carrera administrativa.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores adelantará concursos públicos de méritos para la ocupación de</p>	<p>Incluye que a los funcionarios de carrera administrativa, esto es, que los pone en el nivel de la Carrera Diplomática y Consular.</p> <p>Adiciona un inciso que la provisionalidad aplicará únicamente para los cargos de confianza de los jefes de misión y en las vacancias temporales o definitivas de los cargos de la carrera diplomática y consular o de la carrera administrativa.</p> <p>Adiciona un inciso que ordena adelantar concursos públicos de méritos para la ocupación de cargos que se hallaren en provisionalidad y que no sean de confianza.</p>

Decreto Ley 274 de 2000 - vigente	Propuesta de modificaciones Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión
<p>ARTICULO 61. CONDICIONES BASICAS. La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:</p> <p>a. Para ser designado en provisionalidad, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>1.) Ser nacional Colombiano</p> <p>2.) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.</p> <p>1) <sic, 3.> Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.</p> <p>b. <Aparte tachado INEXEQUIBLE, subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> El servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad <u>no excederá de cuatro años, salvo circunstancia de especial naturaleza calificada en cada caso por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.</u></p> <p>c. En lo pertinente aplicarán a los funcionarios en provisionalidad los beneficios laborales por traslado contenidos en el artículo 62 y las condiciones de seguridad social y de liquidación de pagos laborales a las que aluden los artículos 63 a 68 de este Estatuto.</p>	<p>cargos que se hallaren en provisionalidad y que no sean de confianza.</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 61 del Decreto Ley 274 de 2000 "Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular", quedando de la siguiente manera:</p> <p>ARTICULO 61. CONDICIONES BÁSICAS. La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:</p> <p>a. Para ser designado en provisionalidad, se deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>1) Ser nacional Colombiano</p> <p>2) Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.</p> <p>3) Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante, para cargos de confianza, el requisito de estos idiomas podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.</p> <p>b. El servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá de cuatro años ó el tiempo que dure el gobierno de turno; una vez el gobierno haya terminado su mandato tendrán 2 meses para hacer dejación del cargo.</p> <p>c. En lo pertinente aplicarán a los funcionarios en provisionalidad los beneficios laborales por traslado contenidos en el artículo 62 y las condiciones de seguridad social y de liquidación de pagos laborales a las que aluden los artículos 63 a 68 de este Estatuto.</p> <p>d. Cuando el funcionario en provisionalidad sea desvinculado del servicio por insubsistencia, tendrá derecho a dos meses de plazo para hacer dejación del cargo y regresar al país.</p> <p>PARAGRAFO. Las condiciones básicas contenidas en este artículo se sustentan en la Especialidad del servicio exterior. Por lo tanto, no confleren derechos de Carrera.</p>	<p>incluye para los cargos de confianza.</p> <p>Adiciona que el tiempo de servicio en el exterior en un cargo en provisionalidad también estará limitado al tiempo que dure el gobierno de turno; una vez el gobierno haya terminado su mandato tendrán 2 meses para hacer dejación del cargo para el cargo de</p>

aw

Decreto Ley 274 de 2000 -- vigente	Propuesta de modificaciones: Proyecto de ley	Observaciones en la Revisión:
<p>d. Cuando el funcionario en provisionalidad sea desvinculado del servicio por insubsistencia, tendrá derecho a dos meses de plazo para hacer dejación del cargo y regresar al país.</p> <p>PARAGRAFO. Las condiciones básicas contenidas en este artículo se sustentan en la Especialidad del servicio exterior. Por lo tanto, no confieren derechos de Carrera.</p>		
	<p>Artículo 8. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga normas que le sean contrarias.</p>	

3.2. Funciones del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores

De la revisión del bloque de legalidad, al Ministerio de Relaciones Exteriores como organismo rector del sector administrativo de relaciones exteriores, le corresponde bajo la dirección del Presidente de la República: formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de Colombia – Decreto 869 de 2016-.

Así como, *Administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior.*

El artículo 13 del Decreto Ley 274 de 2000, establece:

«La Carrera Diplomática y Consular es la Carrera especial jerarquizada que regula el ingreso, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a dicha carrera, teniendo en cuenta el mérito.

La Carrera Diplomática y Consular regula igualmente las situaciones administrativas especiales de sus funcionarios, tales como alternación, régimen de comisiones, disponibilidad y condiciones laborales especiales.

Por virtud del principio de Especialidad, la administración y vigilancia de la carrera diplomática y consular estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los órganos que en este estatuto se indiquen.»

El artículo 3 del Decreto Ley 274 de 2000, definió el Servicio Exterior así:

"Entiéndese por servicio exterior la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior."

El numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, faculta expresamente al Presidente de la República para: *"Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso."*

De este modo, se observa que el Proyecto de ley, modifica el Decreto Ley 274 de 2000, el cual regula el servicio exterior de la República de Colombia, es inviable desde el ámbito jurídico, puesto que, hasta esta etapa de formación de la norma, viola la Constitución Política y es improcedente por razones de inconveniencia administrativa.

3.3 Inconstitucionalidad del proyecto de ley

Del estudio jurídico del proyecto de ley, de manera general al limitar al Presidente de la República en la designación de los Embajadores y Jefes de Misión, en la modalidad de designación de libre nombramiento y remoción, desde el ámbito jurídico no está sometido a la Constitución Política.

El numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, faculta de forma expresa al Presidente de la República para *Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.*

Sobre la naturaleza jurídica de los actos de designación en la modalidad de libre nombramientos y remoción en el cargo de embajador, la Corte Constitucional, en sentencia C-292 de 2001, consideró¹:

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

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

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

Así, las condiciones de dirección y confianza que caracterizan a los cargos de Embajador y Cónsul General Central resultan incuestionables pues se trata de servidores que se desempeñan como agentes directos del Jefe de Estado en el servicio exterior. Ante ello, tiene sentido que el Gobierno Nacional cuente con una fundada discrecionalidad para su designación y que ella se explique como una excepción racional al régimen de carrera. En tal sentido la Corte se pronunció en la Sentencia C-129 de 1994 al estudiar la constitucionalidad de libre nombramiento y remoción de los Jefes de Misión Diplomática:

Los Jefes de Misiones Diplomáticas tienen el carácter de agentes directos del Presidente de la República en una función en la que éste actúa como Jefe de Estado, cual es la de dirigir las relaciones internacionales (a.

¹ Sentencia C-292 de 2001, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, 16 de marzo de 2011

89-2 C.P.); por ello los agentes del Presidente en tan delicada función, deben ser de su absoluta confianza; es así cómo, por la condición misma de agentes del Presidente, deben, en consecuencia, ser de su libre nombramiento y remoción.

La razón de lo anterior es obvia: los agentes directos del Presidente de la República -sobre todo los que le colaboran en sus funciones como Jefe de Estado- son funcionarios políticos, en el sentido de representar la vocería del Jefe de Estado, bajo la inmediata dirección del gobierno nacional -en este caso del presidente de la República y de su ministro de Relaciones Exteriores-, en asuntos de particular trascendencia política, es decir, de decisión estatal que conlleva una determinación general y doctrinaria como manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado con relación a otros Estados.

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

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

En relación con el porcentaje en la designación de los Embajadores de Carrera Diplomática y Consular en el exterior, la Corte Constitucional en la misma sentencia C-292-01, consideró:

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

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

Entonces, como se trata de construir una regla que armonice el sistema de carrera y esas facultades del Presidente, es necesario conciliar estos dos aspectos y es por ello que, con buen criterio, la parte final del párrafo demandado establece un porcentaje en la planta externa con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de carrera.

En ese sentido, el estimativo del 20% consulta el criterio de razonabilidad en tanto se entienda que no constituye un límite máximo sino un límite mínimo. Esto es, no se trata de que sólo el 20% de los cargos de Embajador y Cónsul General Central deban proveerse con personal escalafonado en la carrera diplomática y consular, sino de que por lo menos el 20% de esos cargos deben ser ejercidos por funcionarios de carrera. Con la primera interpretación se estaría creando una discriminación injustificada entre el porcentaje de tales cargos que serían de libre nombramiento y remoción y el porcentaje de cargos destinados a proveerse con personal de carrera, postura con la que se daría preeminencia a la discrecionalidad del Presidente de la República sobre la carrera como regla general para la provisión de cargos estatales. Con la segunda, en cambio, se establece una relación de equilibrio entre esa discrecionalidad y esta regla general.

Con esta interpretación no se viola el principio de igualdad porque no se está ante fenómeno alguno de discriminación. Tampoco se está frente a la amenaza de un derecho porque no se puede ser titular del derecho a ser embajador, ni se trata tampoco de personas indefensas a las cuales habría que darles un tratamiento especial. Aquí el criterio de razonabilidad se entiende mejor en la determinación del fin, no sólo permitido sino también legítimo, que se busca con la determinación del porcentaje, que es, de una parte, estimular la carrera, es decir, abrir la posibilidad para que estos funcionarios la culminen en el cargo de Embajador, pero también la de explorar qué tanto peso tiene la carrera en el éxito del manejo de la política exterior del Estado.

Ahora, los criterios de proporcionalidad y razón suficiente también apuntan a tener en cuenta la adecuación de medio a fin y por ello, si se analizan las funciones que cumplen los Embajadores en el exterior, en tanto que se vinculan a funciones políticas pero también administrativas, entonces, el estimativo del 20%, interpretado como un límite mínimo y no como un límite máximo, si resulta adecuado a esos fines.

Otra sería la situación si el legislador hubiese limitado ese porcentaje a una proporción insignificante porque eso implicaría que muy pocos de los funcionarios de la carrera diplomática y consular pudieran ser designados embajadores. Diferente sería también la situación si el Gobierno Nacional hubiese señalado un porcentaje desproporcionadamente mayor porque en este caso se limitaría la potestad y la autonomía del Presidente de la República. Entonces, resulta razonable que se excluyan esos dos extremos y se configure así una relación adecuada y razonable.

Lo que sí resulta inconstitucional en criterio de la Corte, es la expresión "a medida que se presenten las vacantes" porque este aspecto hace nugatoria la norma misma. En efecto, carece de sentido afirmar una relación de equilibrio entre la discrecionalidad del Presidente de la República para nombrar a los agentes diplomáticos y consulares y el respeto del régimen de carrera en la provisión de los cargos de Embajador y Cónsul General Central mediante la implementación de un porcentaje que, entendido como mínimo, apunta a garantizar el derecho de los funcionarios de la carrera diplomática y consular a acceder a esos cargos sin desconocer la discrecionalidad presidencial y, al tiempo, afirmar que la consolidación de este derecho, en esa proporción, queda supeditada a la eventualidad de que se presenten cargos vacantes. Por el contrario, la relación de equilibrio que resalta la Corte entre esa discrecionalidad presidencial y el régimen de carrera para la provisión de cargos estatales impone que el respeto de ese porcentaje mínimo no se someta a una condición suspensiva como esa.»

Se considera que, hasta esta etapa de la formación de la ley, el proyecto de ley es contrario al ordenamiento constitucional, debido a que se está imponiendo una obligación impostergable al Presidente de la República, de modo que, se está desconociendo la competencia atribuida exclusivamente por el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política al poder ejecutivo, en titularidad del señor Presidente de la República y por ende la discrecionalidad en la dirección de las relaciones internacionales y exteriores, y de manera específica, en el límite del nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares.

Lo anterior, teniendo en cuenta los límites de la facultad del legislar en materia de relaciones internacionales o exteriores, establecidos por la Corte Constitucional, en sentencia C-1050 de 2012, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle.

De acuerdo con esta jurisprudencia de la Corte Constitucional, el proyecto de ley *Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 274 2000, se profesionaliza el servicio exterior, se reconoce la importancia estratégica del personal de la carrera diplomática y se dictan otras disposiciones* de iniciativa legislativa congresional, viola los límites constitucionales al ejercicio de la cláusula general de competencia de legislador, al ordenar al Presidente de la República el límite y la forma en que debe dirigir las relaciones internacionales en la designación de los agentes diplomáticos y consulares, y la *recategorización* de los Consulados, no obstante que, este es un aspecto directo y sistemático con el ámbito funcional de carácter constitucional en el nombramiento de sus agentes directos en la dirección de relaciones internacionales como Jefe de Estado.

3.4 Inviabilidad de legislar sobre modificación de la estructura del Estado por iniciativa de Congresista

En virtud de la modificación y supresión del cargo de Cónsul General Central y la organización administrativa al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores en el servicio exterior, el proyecto de ley con iniciativa legislativa congresional, está legislado sobre una materia cuya iniciativa está en titularidad exclusiva del Gobierno Nacional, según el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política², en concordancia con el numeral 2 del artículo 142 de la ley 5 de 1992 «*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*»

En relación con la facultad para determinar la estructura de la administración nacional, la Constitución Política establece:

«Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
(...)

7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta...*»

Así las cosas, la facultad para determinar la estructura de la administración pública es propia del Congreso de la República y, por lo tanto, tiene reserva legal, previa iniciativa del ejecutivo de acuerdo con el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política.

Ahora bien, sobre la estructura organizacional, esto es la creación de organigramas, órganos de dirección, asesoría, ejecución, denominación, es decir, la estructura orgánica de la Administración Pública, el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, dispone:



² «ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.»

«Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.»

Esto es, que es indudable que el Presidente de la República tiene la facultad constitucional permanente para, entre otras cosas, modificar la estructura organizacional de los ministerios, con atención de los principios y reglas generales que define la ley.

Sobre este aspecto jurídico, la Corte Constitucional, en sentencia C- 043 de 2023, consideró³:

«La determinación y la reforma de la estructura de la Administración nacional están sometidas a una regla de iniciativa gubernamental exclusiva. En consecuencia, la aprobación de leyes que la modifiquen requieren la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno nacional, el cual tiene una facultad privativa y exclusiva en la materia. En cualquier caso, la jurisprudencia ha entendido que el otorgamiento del aval del Gobierno a una iniciativa congresional que introduzca modificaciones de esta naturaleza, en la medida en que exprese la aprobación del Ejecutivo, satisface la exigencia contenida en el artículo 154 superior. Dicho aval, según fue expuesto, bien puede ser expreso o tácito; además, debe ser presentado oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de ser otorgado por el ministro o ministros que tengan competencia respecto del tema correspondiente.

(...)

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis que implican la violación de la regla contenida en el párrafo segundo del artículo 154 superior: i) tramitación de un proyecto de ley que aborda asuntos sometidos a reserva sin que el Gobierno nacional haya presentado la iniciativa o la haya avalado; ii) aprobación de un proyecto que originalmente no se ocupaba de asuntos sometidos a reserva, pero que, durante el trámite, a propuesta de integrantes del Congreso de la República, acaba por ocuparse de ellos; y iii) aprobación de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno nacional donde se regulan temas sometidos a reserva, en el que, posteriormente, el Congreso de la República introduce cambios que suponen la inclusión de temas nuevos, que habrían tenido que ser propuestos por el Gobierno o contar con su aval.»

En efecto, al modificar la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, en especial, la supresión del cargo de Cónsul General Central, la representación consular, la categorización de los consulados y la organización interna, se está legislando sobre una materia que es de iniciativa legislativa privativa y exclusiva del Gobierno Nacional. De modo que, el proyecto de ley vulnera el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política y el numeral 2 del artículo 142 de la ley 5 de 1992, puesto que, su iniciativa se encuentra en titularidad del Gobierno Nacional y este proyecto de ley en estudio es de iniciativa congresional.

³ Sentencia C-043 de 2023, Magistrada Ponente, Paola Andrea Meneses Mosquera, 1 de marzo de 2023.

Sobre la reserva de iniciativa legislativa Congressional en materia privativas del Gobierno Nacional, la Corte Constitucional en sentencia C- 558-19, determinó⁴:

"Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

(...)

En este orden de ideas, en el ordenamiento jurídico colombiano se prevén cuatro modalidades de iniciativa legislativa, respecto de las cuales se habilitan competencias específicas: (i) la iniciativa de los miembros del Congreso; (ii) la iniciativa popular; (iii) la iniciativa gubernamental y (iv) la iniciativa funcional que corresponde a los principales órganos de la rama judicial, así como organismos electorales y de control en materias relacionadas con sus funciones –art. 156, 282 y 251 CP-.

En cuanto a la iniciativa gubernamental esta Corte ha destacado el importante rol que juega en la estructura de los Estados democráticos y constitucionales de Derecho "...pues ella se convierte en uno de los medios con los que cuenta el Gobierno Nacional para buscar la realización de las funciones a su cargo, especialmente respecto de ciertas materias y para el cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, el artículo 154 de la Constitución, más allá de referir a las otras modalidades de iniciativa, señala que las leyes pueden tener origen en las propuestas realizadas por el "Gobierno Nacional" (negritas fuera de texto). Igualmente, ha expresado esta Corte que esa facultad de iniciativa legislativa del Gobierno en ciertos temas es un desarrollo de la repartición del poder público contenido en la Carta Política.

Dicha iniciativa se encuentra en cabeza de los ministros de despacho, sin tener que recurrir necesariamente al presidente de la República, de conformidad con una interpretación armónica con el artículo 208 del Texto Superior.

Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia *exclusiva y privativa*. Se trata de una atribución *exclusiva*, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es *privativa*, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la *coadyuvancia* o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso.

En relación con el *aval gubernamental*, este sólo puede "efectuarse antes de la aprobación en las plenarias", y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, se comprobará por la aquiescencia de los ministros del ramo relacionados con el tema, frente a un proyecto de ley de iniciativa reservada del Gobierno Nacional.

(an)

⁴ Sentencia C-558 de 2019, Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, 20 de noviembre de 2019.

En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inxequibilidad del mismo.»

4 RAZONES DE INCONVENIENCIA PARA LA APLICACIÓN SISTEMÁTICA DE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE PREVÉ EL SISTEMA DE CARRERA DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

El proyecto de ley en estudio, de manera general, afecta de manera sustancial la aplicación del Sistema de Carrera, porque modifica aspectos esenciales en la designación de los funcionarios de carrera diplomática y consular cuando están alternado en la planta interna y externa, especialmente el régimen de equivalencias entre los cargos en el servicio exterior y los cargos en el servicio en el país, y el régimen de las comisiones para desempeñar los cargos por parte de los funcionarios inscritos en el escalafón en la categoría de Embajador y de otras categorías, y de otra parte, modifica la institución de la provisionalidad sustancialmente, porque, incluye de manera injustificada a los funcionarios de Carrera Administrativa en la posibilidad de ser designados en los cargos de Carrera Diplomática y Consular, y desnaturaliza la alternación como principio rector y básico del servicio exterior.

Esta regulación afecta de manera directa y negativa el Sistema de Carrera Diplomática y Consular, establecido en el Decreto Ley 274 de 2000, sobre el servicio exterior y la carrera Diplomática y Consular, como quiera que, contraviene aplicación sistemática de las diferentes situaciones administrativas establecidas en este, en especial para aplicar de manera eficiente y eficaz la alternación y el sistema de escalafón.

5 CONCEPTO DE LA DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES FRENTE AL PROYECTO DE LEY.

Frente al proyecto de Ley, se solicitó la posición de carácter técnico de la Dirección de Talento Humano, a efecto de conocer las implicaciones que pueda tener esta iniciativa en el régimen de carrera, alternación y escalafón de los funcionarios, manifestando su posición en los siguientes términos:

« Para un mejor entendimiento de nuestro análisis se presentarán los argumentos divididos en siete grupos a saber:

1. *Porcentaje de embajadores de carrera vs libre nombramiento y remoción*
2. *Profesionalización de la carrera diplomática*
3. *Supresión cónsules generales centrales*
4. *Naturaleza de libre nombramiento y remoción de los cargos de embajador y cónsul general central*
5. *Provisionalidad*
6. *Cupo para ascenso a embajador*

5.1 SOBRE EL PORCENTAJE DE EMBAJADORES DE CARRERA DIPLOMÁTICA VS FUNCIONARIOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

El señor Representante a la Cámara indica en el artículo 3º del proyecto de ley que el párrafo primero del artículo 6º del decreto ley 274 de 2000 quedara así:

PARAGRAFO PRIMERO. Solo podrán ocupar el cargo de Embajador y/o jefe de Misión de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, no más del 20% del total de representaciones diplomáticas; el porcentaje restante se designará a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular

Sobre el particular vale la pena señalar que nuestra Constitución Política, como diversos fallos jurisprudenciales, dejan claro la facultad discrecional con la que cuenta el Presidente de la República para nombrar sus agentes diplomáticos, ya que estos son considerados como personal de confianza y manejo, que se desempeñan como sus agentes directos.

Es así como, según el numeral 2 el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República además de dirigir las relaciones internacionales, nombrar a sus agentes diplomáticos y consulares, esto lo ha desarrollado la Corte Constitucional, Sentencia C-129 de 1994), de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, cuando prescribe

"Los Jefes de Misiones Diplomáticas tienen el carácter de agentes directos del Presidente de la República en una función en la que éste actúa como Jefe de Estado, cual es la de dirigir las relaciones internacionales ; por ello los agentes del Presidente en tan delicada función, deben ser de su absoluta confianza; es así como, por la condición misma de agentes del Presidente, deben, en consecuencia, ser de su libre nombramiento y remoción

La razón de lo anterior es obvia: los agentes directos del Presidente de la República - sobre todo los que le colaboran en sus funciones como Jefe de Estado - son funcionarios políticos, en el sentido de representar la vocería del Jefe de Estado, bajo la inmediata dirección del gobierno nacional - en este caso del Presidente de la República y de su Ministro de Relaciones Exteriores -, en asuntos de particular trascendencia política, es decir, de decisión estatal que conlleva una determinación general y doctrinaria como manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado con relación a otros Estados." (Resaltado fuera del texto) (Sentencia C-129 de 1994

"(...) Pues bien, como ya se señaló en esta providencia, respecto del cargo de Embajador se presenta una situación sui generis en el sentido de que se trata de servidores que se desempeñan como agentes directos del Jefe del Estado en el servicio exterior, y por ello, son de su libre nombramiento y remoción..." (RFT) (Sentencia C-039/06)

Asu vez la sentencia C-292 de 2001, establece:

"... (...) El artículo 189.2 de la Constitución le confía como misión especialísima al Presidente de la República la de dirigir las relaciones internacionales y es precisamente para ello que se le reviste de la facultad de nombrar a los agentes diplomáticos y consulares. Ello tiene sentido en la medida en que cuando el Presidente de la República actúa como Jefe de Estado y dirige las relaciones internacionales, está en juego la política de esas relaciones exteriores bajo los principios que precisa el artículo 9 de la Constitución. Eso explica la autonomía de que debe disponer el Jefe del Estado en este aspecto, autonomía que en todo caso está sometida a controles estrictos, no técnicos sino políticos, como el que ejerce el Congreso de la República. Así, las condiciones de dirección y confianza que caracterizan a los cargos de Embajador y Cónsul General Central resultan incuestionables pues se trata de servidores que se desempeñan como agentes directos del Jefe de Estado en el servicio exterior. Ante ello, tiene sentido que el Gobierno Nacional cuente con una fundada discrecionalidad para su designación y que ella se explique como una excepción racional al régimen de carrera. [...]" (RFT)

Entonces, la discrecionalidad razonable y necesaria que debe tener el Presidente de la República para dirigir las relaciones exteriores no riñe con el imperativo constitucional de la carrera administrativa pues la provisión de acceso de funcionarios de la carrera diplomática y consular a los cargos de Embajador y Cónsul General Central es una clara muestra de la armonización entre el poder discrecional y la provisión de cargos por medio de la carrera diplomática. (Corte Constitucional, 2001)

De la anterior transcripción normativa y jurisprudencial, queda claro que la consideración de que por lo menos el 20% de los cargos de Embajador deban proveerse con personal escalafonado en la carrera diplomática y consular, ya ha sido revisado por la Corte Constitucional y que dicho porcentaje es viable y proporcional, de modificarse el Decreto Ley 274 de 2000 se estaría en contravía de la facultad discrecional con la que cuenta el Presidente de la República de designar a sus agentes diplomáticos de confianza y manejo.

5.2. SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA

Señala el Honorable Representante a la Cámara que uno de los objetivos de este proyecto es profesionalizar el servicio exterior colombiano, cuando señala en el artículo primero del texto

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto profesionalizar el servicio exterior colombiano mediante la modificación del Decreto Ley 274 de 2000, para que el país cuente con representaciones diplomáticas y consulares de las más altas calidades profesionales.

Sin embargo, es pertinente señalar que el servicio exterior está profesionalizado, de la lectura del texto, al parecer se presupone que el hecho que un cargo sea de Libre Nombramiento y Remoción no conlleva al cumplimiento de requisitos, es así como para el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, artículo 20 del decreto 274 de 2000 se exige:

- a. Ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad.
- "b. Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior." (RFT)
- c. Tener definida su situación militar.
- d. Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.

Luego la premisa de contar con un título profesional se surte desde que se da inicio a la carrera es decir tercer secretario.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos para ser designado en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, código 0036, grado 25, se observa que la resolución No. 1580 del 16 de marzo de 2015, "Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores", en los cuales se determinan los requisitos de estudio y de experiencia, teniéndose a bien los siguientes:

FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA
Pertener a la Carrera Diplomática y Consular, o cumplir los siguientes requisitos:	
Podrán acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica.	Experiencia profesional relacionada
Título de posgrado en cualquier modalidad	
Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.	

En cuanto, a la experiencia profesional relacionada, y la interpretación que consideramos debe darse a la norma citada, debe centrar su atención a que cuando se habla de "Experiencia profesional relacionada", este concepto hace referencia a experiencia profesional a partir de la terminación y aprobación de todas las

materias que conforman el pensum académico de educación superior, y la experiencia relacionada es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

Sobre este particular el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, mediante sentencia del 5 de mayo de 2010, Expediente 52001-23-31-000-2010-00021-01(AC), C.P. Susana Buitrago Valencia, dijo:

"(...) Empero, no se trata de que deba demostrarse que ha cumplido exactamente las mismas funciones, pues ello implicaría que la única manera de acreditar experiencia relacionada sería con el desempeño del mismo cargo al que se aspira, lo que resulta a todas luces ilógico y desproporcionado. Pero sí se debe probar que existe una experiencia en cargos o actividades en los que se desempeñaron funciones similares (...)"

Por ello si se da una interpretación limitada al concepto de "experiencia profesional relacionada" exclusivamente en relación con las funciones del cargo a proveer, la situación se torna de difícil o imposible aplicación y en consecuencia para el cumplimiento por parte de la persona a designar ésta debería acreditar experiencia en actividades relacionadas con el servicio en el exterior, desnaturalizando el fin de la norma.

De otra parte, se cuestiona en ocasiones las razones por las cuales se designan Embajadores que no cuentan con profesión, concluyendo que es posible hacerlo como quiera que el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública" prescribe la compensación de requisitos en determinados casos, así:

*"(...) **ARTÍCULO 2.2.2.7.4 Compensación de requisitos en casos excepcionales.** Para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción, en casos excepcionales, el Presidente de la República podrá autorizar la compensación de los requisitos señalados en este decreto, para lo cual se deberá surtir el trámite señalado en el artículo 11 del Decreto Ley 770 de 2005. (...)"*

A su vez el Decreto 770 del 17 de marzo 2005, "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004":

*"(...) **Artículo 11.** Compensación de requisitos en casos excepcionales. Para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción, en casos excepcionales, el Presidente de la República podrá autorizar la compensación de los requisitos señalados en este decreto, por experiencia sobresaliente en el desempeño de una disciplina, ocupación, arte u oficio, previa recomendación que formule una comisión evaluadora de los méritos del candidato, integrada por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, quien la presidirá, el Rector de la Universidad Nacional y el Director de Colciencias.*

Para tal efecto, el Ministro o Director de Departamento Administrativo del sector interesado en la provisión del empleo, solicitará a la comisión el estudio pertinente, en escrito debidamente motivado. Si la comisión considera procedente la compensación de requisitos, informará en un término no mayor de diez (10) días hábiles al Ministro o Director de Departamento Administrativo solicitante, quien tramitará ante el Presidente de la República la respectiva autorización. (...)"

5.3 SOBRE LA SUPRESIÓN DE CARGOS DE CÓNSULES GENERALES CENTRALES.

Señala el Representante Racero que excepcionalmente existen tres consulados generales centrales y que estos superan los gastos ordinarios frente a los otros consulados, sobre este tema en oportuno señalar, que:

A. Los ingresos de los tres cónsules generales centrales es inferior al costo que 22 funcionarios de carrera diplomática escalafonados como embajadores que están desempeñando el rol de cónsules, lo anterior, ya que adicional a percibir el mismo salario que los 3 cónsules generales centrales, según el literal e del artículo 62 del decreto 274 de 2000, que literal señala:

"(...) Cuando un funcionario escalafonado en la Categoría de Embajador fuere designado Cónsul General o en Comisión para Situaciones Especiales en un cargo correspondiente a una categoría inmediatamente inferior en el escalafón de la carrera, se le reconocerá como beneficio adicional para vivienda en el exterior una suma de dinero equivalente al treinta por ciento (30%) de la asignación básica mensual del cargo de destino en el exterior(...)"

Luego vistas así las cosas, tanto los 3 cónsules generales centrales, como los 22 embajadores de carrera, que desempeñan el rol de cónsul en Willemstad, Bruselas, Montreal, Toronto, Vancouver, Guangzhou, la Habana, Barcelona, Bilbao, Palma de Mallorca, Atlanta, Boston, Los Ángeles, San Francisco, París, Ámsterdam, Milán, Iquitos, San Juan de Puerto Rico, Caracas, Maracaibo, y San Antonio del Táchira, perciben todos USD4528 (salario) + USD 7634 (prima especial) + prima costo de vida, perciben el mismo ingreso, la diferencia sustancial radica en que esos 22 cónsules perciben además un 30% adicional, luego, no se predica el argumento del ahorro, como se sugiere en el proyecto de Ley.

RELACION DE FUNCIONARIOS ESCALAFONADOS EN EL RANGO DE EMBAJADORES CON COSTO ANUAL QUE DESEMPEÑAN EL ROL DE CÓNsul										
NO.	NOMBRE	MISION	BENEFICIO DE VIVIENDA	SUELDO BASICO	ESCALAFON	PRIMA ESPECIAL	TOTAL ASIGNACION SALARIAL	COSTO DE VIDA	TOTAL MENSUAL	
1	PABLO ANTONIO REBOLLEDO SCHLOSS	CONSULADO EN WILLEMSTAD (ANTI-HOLANDESAS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	6.494,68	22.305,71	
2	HERNAN MAURICIO CUERVO CASTELLANOS	CONSULADO EN BRUSELAS (BELGICA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	5.460,63	21.271,92	
3	LUZ STELLA JARA PORTILLA	CONSULADO EN MONTREAL (CANADA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	5.850,08	21.661,11	
4	IDDIA ASTRID VALLADARES MARTINEZ	CONSULADO EN TORONTO (CANADA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.978,49	23.789,52	
5	JAIRO AUGUSTO ABADIA MONDRAGON	CONSULADO EN VANCOUVER (CANADA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.078,48	22.889,51	
6	HERNAN VARGAS MARTIN	CONSULADO DE COLOMBIA EN GUANGZHOU	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	8.053,62	23.874,65	
7	JOSE FERNANDO BERMUDEZ CENDALES	CONSULADO EN LA HABANA (CUBA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	8.379,85	24.190,88	
8	GERMAN FEDERICO GRISALES JIMENEZ	CONSULADO EN BARCELONA (ESPAÑA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	3.685,19	19.496,22	
9	MARIA DEL PILAR GOMEZ VALDERRAMA	CONSULADO EN BILBAO (ESPAÑA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	3.685,19	19.496,22	
10	RAFAEL GUILTERMO ARISMENDY JIMENEZ	CONSULADO EN PALMA DE MALLORCA (ESPAÑA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.723,08	23.534,11	
11	ADRIANA ARIAS CASTIBLANCO	CONSULADO EN ATLANTA (ESTADOS UNIDOS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.723,08	23.534,11	
12	DAISY CAROLINA MEJIA GIL	CONSULADO EN BOSTON (ESTADOS UNIDOS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.723,08	23.534,11	
13	OLGA CIELO MOLINA DE LA VILLA	CONSULADO EN LOS ANGELES (ESTADOS UNIDOS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	10.301,49	26.112,52	
14	SONIA MARINA PEREIRA PORTILLA	CONSULADO EN SAN FRANCISCO (ESTADOS UNIDOS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	6.285,22	22.196,25	
15	CARLOS MAURICIO ACERO MONTEJO	CONSULADO EN PARIS (FRANCIA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	6.494,68	22.305,71	
16	HOWELL RICARDO QUIMBAYA MORALES	CONSULADO EN AMSTERDAM (PAISES BAJOS)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	3.928,43	19.739,46	
17	CARLOS ALFREDO CARRTERO SOCHA	CONSULADO EN MILAN (ITALIA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	5.010,88	20.821,91	
18	ALBERTO BULA BOHORQUEZ	CONSULADO EN IQUITOS (PERU)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	4.670,33	20.481,36	
19	CARLOS EDUARDO OSPINA CRUZ	CONSULADO EN SAN JUAN DE PUERTO RICO (ESTADOS UI)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.170,61	22.981,64	
20	FULVIA ELVIRA BENAVIDES COTES	CONSULADO EN CARACAS (VENEZUELA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.151,45	22.962,48	
21	MIRZA CRISTINA GNECCO PLA	CONSULADO EN MARACAIBO (VENEZUELA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	7.151,45	22.962,48	
22	BERNARDO ALEJANDRO MAHE MATAMOROS	CONSULADO EN SAN ANTONIO DEL TACHIRA (VENEZUELA)	3.648,70	3.543,00	985,00	7.634,33	12.162,33	167.955,26	141.795,44	
			80.271,40	77.946,00	21.670,00	167.955,26	267.571,26		489.638,10	

B. Los 3 consulados generales centrales desde su creación a hoy son los que mas atienden colombianos en el exterior, esta afirmación se soporta en las estadísticas consulares a saber:

Consulado	Trámites expedidos		Solicitudes de asistencia		Detenidos registrados		Trámites expedidos		Solicitudes de asistencia		Detenidos registrados	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
C. MADRID	66.873	857	2.723	170	70.623	55.165	498	2.797	160	58.621	58.621	
C. MIAMI	54.021	2.226	339	18	56.804	36.017	1.915	177	15	38.024	38.024	
C. NUEVA YORK	36.519	727	611	6	37.863	31.842	669	288	62	32.861	32.861	

- C. Finalmente, en Sentencia C-808/01 - Cosa juzgada absoluta, igualmente existe cosa juzgada constitucional absoluta de las siguientes disposiciones del Decreto 274 de 2000, como quiera que la Corte no circunscribió su sentencia de constitucionalidad a los cargos planteados en las demandas D-3138 y D-3141:

"(...) La expresión "El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimilará para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador" contenida en el parágrafo primero del artículo 6, que fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-292/01. Para esta Corporación, tal excepción al régimen de carrera administrativa obedecía a las condiciones de dirección y confianza que caracterizan este tipo de cargos y armonizaba las reglas de carrera con el ejercicio de competencias discrecionales del Jefe del Estado como director de las relaciones internacionales (...)"

5.4 SOBRE LA NATURALEZA DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DE LOS CARGOS DE EMBAJADOR Y CONSUL GENERAL CENTRAL

Tanto en la exposición de motivos como en el cuerpo del proyecto de ley, se esgrimen argumentos sobre la naturaleza de los cargos, y es así como, tanto los cargos de embajador como de cónsul general central, ya han tenido su examen de constitucionalidad como se señaló en el punto 1. de este escrito, son agentes directos del presidente de la República y por ello son personal de confianza y manejo.

Reitera esta naturaleza, cuando la Corte constitucional en Sentencia C-292-01 de 16 de marzo de 2001, prescribe

"(...) La Corte debe abordar, en el estudio de constitucionalidad de las normas transcritas, el aparente conflicto que surge entre la regla general de provisión de cargos del Estado a través de la carrera administrativa, con las excepciones allí contempladas (Artículo 125 de la Carta), y la facultad que tiene el Presidente de la República, como Jefe del Estado, para "Dirigir las relaciones internacionales" y "Nombrar los agentes diplomáticos y consulares" (Artículo 189, numeral 2º). Ante esta aparente contradicción, surge un cuestionamiento: ¿Cómo puede el Presidente de la República ejercer las facultades de Jefe de Estado nombrando agentes diplomáticos y consulares si, por otra parte, tal designación debe hacerla en armonía con la regla general de la carrera administrativa?"

La respuesta al problema jurídico planteado se inicia con la identificación de los contornos de la regla general y las posibilidades de uso de la excepción constituida por los nombramientos de libre nombramiento en una carrera especial como la diplomática y consular y con la alterna valoración de la facultad del Presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares.

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

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

El artículo 189.2 de la Constitución le confía como misión especialísima al Presidente de la República la de dirigir las relaciones internacionales y es precisamente para ello que se le reviste de la facultad de nombrar a

los agentes diplomáticos y consulares. Ello tiene sentido en la medida en que cuando el Presidente de la República actúa como Jefe de Estado y dirige las relaciones internacionales, está en juego la política de esas relaciones exteriores bajo los principios que precisa el artículo 9 de la Constitución. Eso explica la autonomía de que debe disponer el Jefe del Estado en este aspecto, autonomía que en todo caso está sometida a controles estrictos, no técnicos sino políticos, como el que ejerce el Congreso de la República.

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

Adicionalmente en sentencia C-129 de 1994 al estudiar la constitucionalidad de libre nombramiento y remoción de los Jefes de Misión Diplomática:

"(...) Los Jefes de Misiones Diplomáticas tienen el carácter de agentes directos del Presidente de la República en una función en la que éste actúa como Jefe de Estado, cual es la de dirigir las relaciones internacionales (a. 89-2 C.P.); por ello los agentes del Presidente en tan delicada función, deben ser de su absoluta confianza; es así cómo, por la condición misma de agentes del Presidente, deben, en consecuencia, ser de su libre nombramiento y remoción.

La razón de lo anterior es obvia: los agentes directos del Presidente de la República -sobre todo los que le colaboran en sus funciones como Jefe de Estado- son funcionarios políticos, en el sentido de representar la vocería del Jefe de Estado, bajo la inmediata dirección del gobierno nacional -en este caso del presidente de la República y de su ministro de Relaciones Exteriores-, en asuntos de particular trascendencia política, es decir, de decisión estatal que conlleva una determinación general y doctrinaria como manifestación directa o indirecta de la soberanía del Estado con relación a otros Estados.

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

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

5.5 SOBRE LA PROVISIONALIDAD

Plantea el Representante David Racero unas modificaciones al artículo 60 del decreto 274 que alude a los nombramientos en provisionalidad

ARTICULO 60. NATURALEZA. *Por virtud del principio de Especialidad, podrá designarse en cargos de Carrera Diplomática y Consular, a personas que no pertenezcan a ella, cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular o de carrera administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores para proveer dichos cargos. Igualmente, y en desarrollo del mismo principio, estos funcionarios podrán ser removidos en cualquier tiempo*

Al parecer se está haciendo una mezcla de carreras la diplomática y la administrativa y es que en el Ministerio de Relaciones Exteriores, convergen las dos, las cuales de acuerdo con su naturaleza, resulta ser diferentes.

La Carrera Administrativa General: Es el conjunto de normas y procedimientos para el ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los empleados públicos de carrera en Colombia. Esta carrera está regida por la Ley 909 de 2004 y su reglamentación.

Por su parte, la Carrera Diplomática y Consular: Es el conjunto de normas y procedimientos para el ingreso, ascenso, permanencia y retiro de los funcionarios del servicio exterior de Colombia. Esta carrera está regida por la Decreto Ley 274 de 2000 y su reglamentación.

En este sentido, la Carrera Diplomática y Consular es un sistema especial de carrera regulado por el Decreto Ley 274 de 2000, debido a las particulares características del servicio exterior y no puede ser comparado ni interpretado con otros regímenes ordinarios de carrera, tal como la carrera administrativa regulada por la Ley 909 de 2004.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-129 del 17 de marzo de 1994, sostuvo lo siguiente:

«La Carrera diplomática y consular tiene un régimen especial y diferenciado respecto de la Carrera administrativa. Por tanto, no pueden aplicarse los mismos principios a las dos carreras, ya que el legislador extraordinario, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones atribuidas al servicio exterior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a las misiones diplomáticas y consulares, dispuso un sistema diferente, adecuado con las funciones propias dirigidas a desarrollar "en forma sistemática y coordinada todas las actividades relativas al estudio y ejecución de la política internacional de Colombia, la representación de los intereses del Estado colombiano y la tutela de los intereses de sus nacionales ante los demás estados, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional" (art. 2.º Decreto Ley 10 de 1992)». (Subraya y negrilla nuestra)

Bajo dicha óptica, con fundamento en la citada legislación y en la jurisprudencia, la carrera diplomática y consular se caracteriza como un sistema especializado, administrado y vigilado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien, en virtud de su competencia, adelanta los concursos de mérito para el ingreso y ascenso dentro de esta. En desarrollo de dicha facultad, una vez los funcionarios de carrera diplomática ascienden y se registran en el Escalafón de Carrera adquieren aptitud para prestar sus servicios en el rango que les corresponde en el servicio exterior.

Conforme con lo expuesto, se concluye que el Sistema Especial de Carrera Diplomática y Consular difiere de los demás sistemas de carrera administrativa por la especialidad que comporta el servicio exterior y cuyo eje fundamental es el principio del mérito, además por que posee características que le son propias e inherentes

tales como la disponibilidad (artículo 41), la provisionalidad (artículos 60 y 61) y la alternación y sus lapsos y frecuencia (artículos 35, 36 y 37), que son únicas en este sistema por sus particularidades.

Por tanto la provisionalidad del Decreto Ley 274 de 2000 se da por razones de servicio y con el fin de garantizar el interés general en la debida prestación del servicio, y de esa forma cumplir con las finalidades del servicio con la aplicación focalizada de la política pública del sector del Relaciones Exteriores y se sustenta en un factor temporal que para el caso de los nombramientos en el exterior, no puede exceder de 4 años y en el hecho de que una vez haya un funcionario de carrera diplomática escalafonado disponible para designarlo desplaza al provisional por el principio de especialidad, es decir es un requisito de orden legal que debe cumplir de manera forzosa la Cancillería cuando se den dichos supuestos. En ese orden de ideas, no se puede aplicar por analogía o interpretación la legislación de carrera administrativa tal como lo plasma en el proyecto de ley.

Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-292 de 2001, señala "(...) advierte que el literal b del Decreto demandado impone varias consideraciones. En efecto, en relación con la extensión hasta por cuatro años del servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad, la Corte considera que con la sola fijación del término allí referido no se incurre en desconocimiento del articulado de la Carta Política. Sin embargo, la citada norma es coherente con la Constitución si se considera que el lapso en ella establecido es máximo pues debe entenderse que él está determinado por el tiempo requerido para la realización de un nombramiento ateniéndose a las reglas de la carrera diplomática y consular.

De este modo, el ejercicio en el servicio exterior de un cargo en provisionalidad debe prolongarse por el tiempo necesario para que, de acuerdo con ese régimen de carrera, éste sea desempeñado por una persona que se ha sometido a todo el proceso de selección previo al ingreso o por un funcionario de libre nombramiento y remoción, si el cargo es de esa naturaleza. Pero ese lapso será de cuatro años sólo en situaciones excepcionales que hayan dilatado el proceso de selección o la designación en un cargo de libre nombramiento y remoción y que hayan propiciado que esa situación de interinidad en el servicio exterior se prolongue de esa manera. Esto es así por cuanto los altos intereses públicos implícitos en el servicio exterior imponen que la designación del personal que lo preste se haga respetando la regla general de la carrera establecida en el artículo 125 constitucional y el régimen establecido, de acuerdo con ella, por el Decreto 274 de 2000.

Con esta interpretación se racionaliza la duración de los nombramientos en provisionalidad pues se les impone un límite que impide que gracias a ello se desconozca el régimen de carrera y se instaure la excepción como regla general. Además, se evita que la norma cree una situación indefinida no reglada específicamente y genere una discrecionalidad que permita el desconocimiento del régimen de carrera. Cuando se trata de nombramientos en provisionalidad, el legislador no puede desconocer la naturaleza de los cargos de carrera de tal manera que por vía de ese tipo de designaciones se habilite la extensión de cargos de libre nombramiento hasta límites contrarios a su naturaleza.

Ahora, en relación con la parte final del literal b del artículo 61, la Corte advierte que en ella se está generando una situación de incertidumbre pues se está introduciendo una circunstancia no precisada, no definida, cuya ambigüedad y generalidad podría dar lugar a que se extienda a un término indefinido e intolerable la provisionalidad con lo cual se terminaría desconociendo el régimen de carrera. Se genera así una facultad excesiva que es la de prolongar indefinidamente una situación de provisionalidad.

Con esta facultad se puede llegar a desconocer la naturaleza de los nombramientos en provisionalidad pues la referencia que se hace al hecho de que tales nombramientos puedan hacerse hasta por cuatro años, más la posibilidad de su prolongación según calificación de la comisión de personal de la carrera diplomática y consular, permitiría que en la práctica cargos de carrera se regulen por la lógica de los cargos de libre nombramiento y remoción.

La Corte declarará exequibles los artículos 60 y 61 del Decreto 274 de 2000, excepción hecha de la expresión "salvo circunstancia de especial naturaleza calificada en cada caso por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular" contenida en el literal b) del artículo 61. La exequibilidad de la primera parte de este literal se sujetará a que el plazo de cuatro años allí indicado se entienda como máximo.(...)"

Ahora bien, en cuanto a utilizar la figura jurídica de la provisionalidad con ocasión a vacancias temporales o definitivas que plantea el inciso segundo del artículo 6 del proyecto de ley que pretende modificar el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, resulta preciso indicar que, las situaciones administrativas que generan vacancia temporal o definitiva, no necesariamente son fundamento alguno para que opere la figura jurídica de la provisionalidad en la Carrera Diplomática y Consular, por cuanto dicha figura jurídica en esta carrera especial, corresponde a un nombramiento sometido a término establecido por la ley, el cual se encuentra contemplado en el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, así:

Naturaleza. Por virtud del principio de Especialidad, podrá designarse en cargos de Carrera Diplomática y Consular, a personas que no pertenezcan a ella, cuando por aplicación de la ley vigente sobre la materia, no sea posible designar funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos. Igualmente en desarrollo del mismo principio, estos funcionarios podrán ser removidos en cualquier tiempo. (Subraya y negrilla nuestra)

Finalmente, frente a la vinculación en provisionalidad señalada en el artículo 6 del proyecto de ley que pretende modificar el artículo 60 del Decreto Ley 274 de 2000, el cual establece que la "vinculación en provisionalidad será excepcional y aplicará únicamente para los cargos de confianza de los jefes de misión (...)"

Resulta preciso indicar que, los cargos de dirección, manejo y confianza son aquellos de conducción y orientación institucional, sobre los cuales la Corte Constitucional, en Sentencia C-514 de 1994, expresó:

"(...) Estos cargos de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata.(...)"

Conforme con lo expuesto, no puede pretenderse a través de la figura transitoria de provisión de empleos denominada provisionalidad, equipararla como cargos de confianza que son, de acuerdo con la jurisprudencia y la ley, de libre nombramiento y remoción los cuales corresponden a los criterios anteriormente descritos así, de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implique la adopción de políticas.

5.6 SOBRE EL CUPO PARA ASCENSO A EMBAJADOR

Señala el honorable Representante Racero que debe modificarse el artículo 31 del Decreto ley 274 de 2000, en el sentido de incluir un cupo de embajadores y que estos ascenderán en la medida que haya disponibilidad de los mismos, empero, redacción similar, estaba prevista en el Decreto que hoy se pretende modificar, es así como en sentencia C-292-01 de 16 de marzo de 2001 de la Corte Constitucional, fue

declarado exequible el artículo 31 del Decreto-Ley 274 de 2000, salvo el numeral 2 del citado artículo, bajo las siguientes consideraciones:

"... En este punto, la Corte debe considerar el cargo de inexecutable presentado contra el artículo 31 del Decreto 274, en el cual se regulan las condiciones para el ascenso a la categoría de Embajador pues ellas tienen directa relación con el tema que se viene desarrollando. En relación con esta norma, la Corte advierte que ni la definición que se hace del cupo en el numeral primero, ni el condicionamiento del ascenso a la disponibilidad de cargos dispuesta en el numeral tercero, ni la supeditación del ascenso al orden de cumplimiento del tiempo de servicio prevista en el numeral cuarto resultan contrarios a la Carta Política pues con esas disposiciones lo que el Gobierno Nacional ha hecho es desarrollar, en puntos específicos, el ámbito al que se circunscriben las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República

No ocurre lo mismo con el numeral 2 pues la asignación de un cupo de 25 funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular para que sólo ellos puedan acceder al cargo de Embajador no guarda correspondencia alguna con el porcentaje mínimo a que se ha hecho referencia. Si el porcentaje de funcionarios de carrera que pueden acceder a ese cargo, porcentaje que el Gobierno Nacional ha establecido como legislador extraordinario en el parágrafo del artículo 6, no debe entenderse como un límite máximo sino como un límite mínimo, el numeral segundo del artículo 31 resulta contrario a esa interpretación y en consecuencia a la Carta

Así, el numeral 2 del artículo 31 no consulta los criterios de armonización, ya expresados, entre la regla general del artículo 125 y la potestad del Presidente de la República prevista en el artículo 189.2 y particularmente porque este cupo limitadísimo no consulta los criterios de razón suficiente y proporcionalidad, permitiendo aquí sí la inversión de la relación entre regla general y excepción"

Vale la pena traer a colación que iniciativas en ese sentido ya se habían dado en la Cancillería cuando mediante Decreto 26 de 2018 se estableció en cincuenta (50) el cupo de funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular de la República que pueden estar escalafonados en la categoría de Embajador de que trata el artículo 31 del Decreto-ley 274 de 2000, para el año 2018, norma que fue declarada nula mediante sentencia 11001032500020180030200(1046-2018) del Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo- sección segunda-subsección A que señala entre otros apartes que "con la expedición del decreto demandado, el Gobierno Nacional transgredió el ordenamiento superior al desconocer el principio de confianza legítima de los funcionarios de la carrera diplomática y consular que tenían la expectativa de ascender a la categoría de embajador, en la medida en que este acto administrativo introdujo un cambio intempestivo o inesperado en la regulación jurídica del número de cupos para tales efectos."

Finalmente, es importante agradecer al Honorable Representante Racero, el planteamiento que hace de modificar el Decreto Ley 274 de 2000, efectivamente es una necesidad que ya ha sido evidenciada por parte de la administración, situaciones entre otras como:

1. La edad de ascenso (50 años) al escalafón de los embajadores vs la edad de retiro (70 años) **ACTUALMENTE 87 EMBAJADORES ESCALAFONADOS**
2. Los ingresos que perciben los embajadores escalafonados en planta externa (salario y prestaciones + costo de vida de embajador + 30% de vivienda, si hay lugar) y/o en planta interna (salario de Secretarías Generales) indistintamente del rol que desempeñen En la Entidad
3. Cupo para ingreso a hacer el curso de la carrera diplomática vs número de cargos vacantes existentes

Por todo lo anterior, y evidenciado lo que está sucediendo es que, en el marco de las negociaciones sindicales **CN** de 2023, se acordó:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores, gestionará la disponibilidad presupuestal a más tardar para la vigencia 2025 y contratará un cálculo actuarial con una firma consultora experta, para definir técnica y financieramente, entre otros temas: el ingreso, los ascensos, traslados, salarios, tendencia en la edad de retiro, pensión y la proyección de costos de la Carrera Diplomática y Consular.”

*Lo anterior, soportado entre otros elementos en los cargos reales con los que cuenta la entidad, los resultados de los estudios de cargas laborales y los de ampliación de planta proyectando su desarrollo en el tiempo y utilizando para ello métodos y herramientas científicas para este tipo de cálculos.
Este estudio deberá contar con los insumos suministrados por la Entidad y las organizaciones sindicales.”*

De lo anterior, respetuosamente se sugiere esperar el resultado del cálculo actuarial para la modificación al Decreto Ley 274 de 2000, por cuanto la administración considera que dicha normativa si requiere modificación, pero deben crearse una mesa técnica de trabajo para un análisis completo de la ley y las modificaciones que garantizar la sostenibilidad de la carrera diplomática a largo plazo.»

6 COADYUVANCIA O AUTORIZACIÓN A UNA INICIATIVA LEGISLATIVA

El Gobierno Nacional podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992 «*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*»

Sobre los requisitos del aval gubernamental a las iniciativas legislativas, la Corte Constitucional en Sentencia C-066 de 2018, consideró:⁵

«Como requisitos de dicho aval, señalaron las providencias que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. (...) (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios. [...]

Cuando ha existido una manifestación expresa del ejecutivo, oponiéndose al trámite del Proyecto no puede derivarse de ninguna manera un aval gubernamental.»

De manera que, si el Gobierno Nacional no otorga aval o coadyuva esta iniciativa, esta sería contraria a la Constitución Política y por tanto objetada por inconstitucionalidad.

7 CONCLUSIONES

Bajo los anteriores argumentos, considera este Ministerio que el proyecto de ley en estudio, es contrario al ordenamiento constitucional, debido a que se está imponiendo una obligación impostergable al Presidente de la República, desconociendo la competencia atribuida exclusivamente por el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política al poder ejecutivo, en titularidad del señor Presidente de la República y por ende la

⁵ Sentencia C-066 de 2018, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger, 20 de junio de 2018

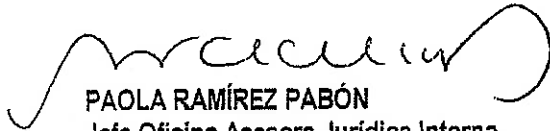
discrecionalidad en la dirección de las relaciones internacionales y exteriores, y de manera específica, en límite del nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares.

La modificación y supresión del cargo de Cónsul General Central y la organización administrativa al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores en el servicio exterior, el proyecto de ley, está legislado sobre una materia cuya iniciativa está en titularidad exclusiva del Gobierno Nacional, según el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2 del artículo 142 de la ley 5 de 1992 «*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*»

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992.

Del Honorable Representante,

Atentamente,



PAOLA RAMÍREZ PABÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

John Alexander Serrano B./Andrés Felipe Roa/Andrés Mauricio Hernández;
47.487

