

**CARGOS DIPLOMÁTICOS Y CONSULARES POR LIBRE NOMBRAMIENTO Y
REMOCIÓN: ENTRE LA IDONEIDAD Y EL CLIENTELISMO**



AUTOR

JUAN SEBASTIÁN GONZÁLEZ ARÉVALO

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

ABOGADO

Director:

GERMÁN ENRIQUE GÓMEZ GONZÁLEZ

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DERECHO

BOGOTÁ, 27 JULIO 2020



Diplomado en Contratación Estatal
Artículo de investigación

**CARGOS DIPLOMÁTICOS Y CONSULARES POR LIBRE NOMBRAMIENTO Y
REMOCIÓN: ENTRE LA IDONEIDAD Y EL CLIENTELISMO**

Autor: Juan Sebastián González Arévalo

Resumen estructurado:

El presente ensayo busca argumentar las razones por las cuales el nombramiento de cargos diplomáticos y consulares por medio del Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios públicos puede llegar a debilitar un servicio exterior colombiano más profesional y capacitado para el ejercicio de la Política Exterior colombiana. En la Sentencia C-292/01, donde se especifican las condiciones bajo las cuales se hace Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios públicos, se especifica que estos escenarios son excepcionales, sin embargo, se ha podido evidenciar que los funcionarios de Carrera Diplomática se han visto afectados por la continuidad de esta práctica que, además, no obedece ningún principio de idoneidad aparentemente, sino que, por el contrario, estaría direccionado por otras motivaciones.

Para poder realizar el análisis planteado, se desarrollará un ensayo argumentativo con la siguiente estructura: Una introducción que incluye la presentación del problema, contextualización del problema, la pregunta a resolver y la tesis planteada frente a esta pregunta. Posteriormente, se escribirán los argumentos que sustentan la tesis planteada con los respectivos ejemplos que ilustren



cada argumento, así como los posibles contraargumentos. Finalmente, se expondrán las conclusiones alcanzadas a partir del análisis realizado.

Cabe resaltar que en el Decreto 274 del año 2000, se contemplan los cargos que pueden ser ocupados mediante el Libre Nombramiento y Remoción, en los que se encuentran el Cónsul General y Embajador que necesitan de una formación especializada, lo que genera debate frente a la profesionalización del cuerpo diplomático y consular, fundamental para el desarrollo de la Política Exterior.

Palabras clave: Diplomacia. Nombramientos. Funcionarios. Clientelismo. Contratación.

Abstract:

This essay seeks to argue the reasons why the appointment of diplomatic and consular positions through the Free Appointment and Removal of public officials can weaken a more professional and qualified Colombian foreign service for the exercise of Colombian Foreign Policy. In Sentence C-292/01, which specifies the conditions under which Free Appointment and Removal of public officials are made, it is specified that these scenarios are exceptional, however, it has been possible to show that Diplomatic Career officials have been affected by the continuity of this practice that, moreover, does not obey any principle of suitability apparently, but, on the contrary, would be directed by other motivations.

In order to carry out the proposed analysis, an argumentative essay will be developed with the following structure: An introduction that includes the presentation of the problem, contextualization of the problem, the question to be solved and the thesis raised against this question. Subsequently, the arguments that support the thesis will be written with the respective

examples that illustrate each argument, as well as the possible counterarguments. Finally, the conclusions reached from the analysis carried out will be presented.

It should be noted that in Decree 274 of the year 2000, the positions that can be filled by Free Appointment and Removal are contemplated, in which are the Consul General and Ambassador who need specialized training, which generates debate against the professionalization of the diplomatic and consular corps, essential for the development of Foreign Policy.

Key words: Diplomacy. Appointments. Officials. Corruption. Hiring.

Introducción:

La contratación pública en Colombia puede ser objeto de controversia, teniendo en cuenta que el presupuesto Estatal está inmerso en tales dinámicas y dicha contratación es en servicio de los fines del Estado, razón por la cual, requiere de mayor vigilancia y accesibilidad por parte del común; para poder llevar a cabo los procesos de contratación de manera más transparente, se ha creado el Sistema Electrónico de Selección (SECOP), el cual muestra los procesos de contratación por medio de una plataforma digital para evitar cualquier irregularidad en los procesos del manejo de recursos públicos, así como una mayor visibilidad de la información por parte del común (Cancillería). Esta iniciativa puede resultar muy útil a la hora de evaluar cómo se llevan a cabo los procesos de contratación y si estos son coherentes a los principios de idoneidad y capacidades que requieren ciertos cargos públicos como los del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en asuntos diplomáticos o consulares. La herramienta mencionada, obedece al artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 (LEY 1150 DE 2007, 2007), así como el Decreto 1082 de 2015, donde se contemplan las modalidades de contratación, así como los principios de eficiencia y transparencia en el manejo de recursos públicos (Decreto 1082 de 2015, 2015). Es claro que la normatividad vigente no descarta

la modalidad de contratación de personas naturales a partir del Libre Nombramiento y Remoción es más, la normatividad es clara cuando expresa la posibilidad que tiene el Estado de contratar bajo esta modalidad, sin embargo, dicho proceso podría afectar la profesionalización de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de que no contarían con la misma preparación con la que cuentan por obligación los funcionarios diplomáticos de carrera.

Ahora bien, es fundamental exponer la definición de contratos de apoyo y servicios profesionales, de manera que, es necesario remitirse al Artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 en donde se contemplan los *Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales*; en este artículo se expresa que las Entidades Estatales pueden contratar a personas naturales a través de la modalidad de contratación directa siempre y cuando cuenten con la capacidad de cumplir con el objeto del contrato, de manera que la entidad Estatal debe verificar la idoneidad y experiencia que el cargo demanda para cada caso específico. Las funciones que deben cumplir estos funcionarios son de naturaleza intelectual, logística o administrativa, en ese sentido, se debe justificar el nombramiento en cuestión por medio de los documentos previos a la contratación, donde se verifique la experiencia requerida para el cargo (Decreto 1082 de 2015, 2015). En ese sentido, la idoneidad puede ser entendida como el conocimiento previo que debe tener el funcionario para ejercer tareas específicas.

Este hecho se puede ver justificado en los procesos de convocatoria, selección y ascenso de los funcionarios de carrera diplomática, donde tienen que aprobar una serie de filtros para poder posicionarse en los distintos cargos, además de ser una carrera debidamente escalafonada en la cual, los altos cargos cuentan con una amplia experiencia y procesos de capacitación que aseguran la idoneidad de los funcionarios para cumplir su función (DECRETO 274 DE 2000, 2000). En ese sentido, la Carrera Diplomática cuenta con cargos jerarquizados a los cuales se debe ascender de acuerdo con el mérito de los candidatos, inicialmente, es necesario resaltar que se debe ser

ciudadano colombiano, no tener doble nacionalidad y ser profesional para ingresar al concurso por méritos, posteriormente, se deben aprobar los exámenes de conocimientos, la prueba psicotécnica y la entrevista para poder ingresar al periodo de capacitación. Una vez se aprueba el concurso de ingreso, se debe aprobar el curso de capacitación para la Carrera Diplomática y Consular, en el cual se enseñan y se evalúan los distintos campos en los cuales se debe desenvolver el funcionario diplomático y consular, desde el conocimiento del Derecho Internacional, hasta el protocolo diplomático. Una vez se aprueba el curso de capacitación, se procede al posicionamiento como Tercer Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores en periodo de prueba, periodo que consta de un año en el cual se evaluará el desempeño del candidato; una vez transcurra el periodo de prueba y la calificación sea satisfactoria, el funcionario entra al escalafón de la carrera diplomática y se acoge a los procesos de acenso de la siguiente manera: Tercer Secretario- 3 años después de aprobar el periodo de prueba; Segundo Secretario- 4 años; Primer Secretario- 4 años; consejero- 4 años; Ministro Consejero- 4 años; Ministro Plenipotenciario- 5 años. Cada una de estas etapas está regulada no solo por el tiempo de permanencia en la Carrera Diplomática, sino por la aprobación de distintos cursos de capacitación continua y exámenes de ascenso con calificación satisfactoria (LEY 1150 DE 2007, 2007).

Ahora bien, el proceso de ascenso para ocupar el cargo de embajador es distinto, en este caso los funcionarios de Carrera Diplomática deberán de cumplir con el periodo estipulado y además de aprobar el examen de ascenso, debe existir la disponibilidad para ocupar dicho cargo, el cual originalmente era de 25 funcionarios de carrera (LEY 1150 DE 2007, 2007). A pesar de las disposiciones expresas en la Ley 1150 de 2007, posteriormente se expide el Decreto 026 de 2018 que estipula el nombramiento de 50 funcionarios de carrera (DECRETO 026 DE 2018, 2018), lo que representa un avance significativo, sin embargo, vale la pena revisar algunos de los nombramientos más polémicos para la Política Exterior colombiana, donde se encuentran embajadas fundamentales para Colombia en aspectos como las relaciones económicas o

consulados en los cuales se encuentran la mayor cantidad de colombianos migrantes. Estos cargos al ser tan sensibles y tan fundamentales para el interés nacional requieren de la atención más capacitada posible, lo cual no siempre ocurre, de hecho, ciertos nombramientos diplomáticos y consulares obedecen a otro tipo de intereses lo cual genera distintas problemáticas no solo a nivel de planta interna de la Carrera Diplomática, sino también a nivel de Política Exterior colombiana poniendo en riesgo años de mantenimiento de Relaciones Exteriores y protección de los derechos de connacionales en el exterior.

El presente escrito se encargará de argumentar las razones por las cuales dichos nombramientos por medio del Libre Nombramiento y Remoción pueden afectar notablemente el desarrollo de la Política Exterior colombiana en ámbitos como la preparación de profesionales idóneos para ocupar cargos públicos y el ejercicio de la Política Exterior obedeciendo la poca preparación que puedan tener muchos de los funcionarios nombrados en embajadas y consulados, poniendo en riesgo las Relaciones Exteriores de Colombia y la garantía de los derechos de connacionales en otros países. Para ello, el escrito se va a estructurar de la siguiente forma: Una sección de introducción donde se presenta el problema, se crea una pregunta problema que sintetiza la temática a estudiar, se genera una tesis que defiende la posición tomada frente a la problemática enunciada, se exponen los argumentos que justifican la tesis generada acompañados de ejemplos que ilustren cada argumento, se presenta la metodología mediante la cual se analizan los ejemplos que alimentan la argumentación y finalmente se determinan las conclusiones extraídas del análisis realizado. Para poder realizar un análisis detallado del fenómeno expuesto, se hará uso de la visión teórica del clientelismo desde la Ciencia Política mediante el uso de la metodología Process-Tracing que permita comprobar la tesis planteada a partir de ejemplos concretos. Con el fin de realizar este análisis cualitativo de la forma más objetiva posible, se tomará el periodo que comprende el gobierno de Juan Manuel Santos, esto, para observar las prácticas del clientelismo por medio del Libre Nombramiento y Remoción, además de tener en cuenta que el Decreto 026 de

2018 se expide durante el gobierno de Juan Manuel Santos.

Conforme a la estructura presentada y la problemática expuesta, la pregunta problema que dirigirá el presente escrito es: ¿Por qué el Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios diplomáticos y consulares afectó el desarrollo de una Política Exterior Colombiana más profesional durante el gobierno de Juan Manuel Santos?

Para responder a la pregunta planteada se van a presentar los siguientes argumentos: a) El Libre Nombramiento y Remoción no se ha hecho para escoger personal idóneo para ocupar cargos diplomáticos y consulares en Colombia, b) El uso del Libre Nombramiento y Remoción en muchos casos obedece a intereses particulares más allá del ejercicio de una Política Exterior más profesional y c) El Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios diplomáticos y consulares, genera desmotivación en los funcionarios de carrera, haciendo que muchos individuos capacitados desistan de estos cargos.

Con el fin de justificar cada uno de los argumentos enunciados, se hará uso de ejemplos que ilustren situaciones particulares en las que los escenarios presentados en los argumentos se puedan contemplar. Para poder realizar un análisis detallado de los ejemplos presentados, se hará uso de la metodología Process- Tracing, una herramienta de investigación que permite el análisis de hechos específicos a través de matrices que sintetizan cada ejemplo con el fin de encontrar la relación entre este y la tesis planteada. En este sentido, el estudio se puede expresar en la siguiente ecuación: $X \rightarrow [(n1 \rightarrow) * (n2 \rightarrow)] Y$ donde:

X= Argumento presentado

n1= Mecanismo causal (ejemplo)

n2= Mecanismo causal (evento)

Y= Desenlace (confirmación del argumento)

En la práctica del Process-Tracing se puede observar cómo a partir de un argumento (hipótesis) reforzado por eventos específicos, se llega a la confirmación de la tesis planteada. En ese orden de ideas, se van a presentar cada uno de los argumentos y se va a sustentar dicho argumento con ejemplos materializados en eventos específicos para finalmente confirmar la veracidad de cada argumento (Beach & Brun, 2013). Teniendo en cuenta que los argumentos planteados buscan darle la razón a la tesis que se generó a partir de la problemática presentada, la validación por medio de ejemplos se puede percibir como un mecanismo de argumentación suficiente para la posición expuesta y, por ende, la resolución de la pregunta problema.

Para poder guiar la concepción teórica del clientelismo, se va a recurrir a la visión de este concepto desde la Ciencia Política, de manera que dicha visión ubica la relación entre clientelismo y las problemáticas estructurales políticas. Según los estudios realizados por Luigi Graziano, el intercambio *didáctico* de lo que podríamos considerar como “favores” generaría profundas consecuencias para el sistema político. Esto, entendiendo que la práctica enunciada está motivada por beneficios particulares dejando atrás la búsqueda de beneficios colectivos (MORENO LUZÓN, 1999).

Se escogió dicho enfoque teórico debido a que, dentro del escenario a estudiar, existen posibles motivaciones a nivel particular, que influyen en el manejo de recursos públicos destinados a la obtención de beneficios a nivel colectivo. Para especificar este espectro, se podría afirmar que el Libre Nombramiento y Remoción de cargos diplomáticos y consulares, al estar motivado por intenciones particulares, estaría afectando el sistema político en Colombia desde el ejercicio de la Política Exterior, teniendo en cuenta que dichos nombramientos beneficiarían a un personal no tan capacitado e idóneo como la planta interna de la Carrera Diplomática y Consular. Esta dinámica a su vez llevaría a que algunos funcionarios de Carrera Diplomática y Consular desistan de sus cargos, debido a la falta de garantías de ascenso al interior del escalafón.

Cabe resaltar que el objetivo general del presente ensayo es el de argumentar las razones por las cuales clientelismo por medio del Libre Nombramiento y Remoción para posicionar funcionarios diplomáticos y consulares, pudo afectar el desarrollo de un cuerpo diplomático especializado en el ejercicio de la política exterior colombiana en Colombia durante el gobierno Santos.

Para ello, se desarrollarán los siguientes objetivos generales: 1) Desarrollar argumentos que puedan sustentar la problemática expuesta. 2) Recoger información y evidencias que puedan favorecer el desarrollo del presente estudio. 3) Realizar estudios por medio de matrices de análisis que puedan sustentar los argumentos expuestos a partir de evidencias. 4) Relacionar los resultados obtenidos con la teoría escogida y concluir si los argumentos expuestos realmente son válidos.

Discusión:

La discusión del presente ensayo estará dividida en dos partes, debido a que se han presentado dos argumentos distintos que van a guiar el desarrollo del estudio. Inicialmente, se expondrá cada argumento, enunciando por qué dicho argumento aporta al estudio de la problemática enunciada; posteriormente, se realizará la presentación de las evidencias recogidas con el fin de que se relacionen con el argumento presentado y se justifiquen las razones por las cuales esas evidencias logran sustentar el argumento planteado. Una vez se hayan expuesto las evidencias, se van a ubicar en la matriz de análisis para poder evaluar la validez de estas, la relación evidencia- argumento y las conclusiones alcanzadas después del análisis. Finalmente, se hará una síntesis de los resultados obtenidos para proceder a las conclusiones del ensayo.

Primer argumento: a) El Libre Nombramiento y Remoción no se ha hecho para escoger personal idóneo para ocupar cargos diplomáticos y consulares en Colombia

Para poder sustentar el presente argumento, se presentarán evidencias que ejemplifican el mismo y lo justificarán. La primera evidencia es el caso de la periodista Pilar Acosta, quien era la jefa de prensa del vicepresidente Óscar Naranjo fue nombrada primera secretaria de relaciones exteriores en el Consulado de Colombia en Nueva York (Asuntos Legales, 2018). En este caso se evidencia una experiencia anterior en el sector público desempeñando tareas relacionadas a la comunicación de prensa desde vicepresidencia, lo cual intuitivamente ubicaría a la funcionaria como capacitada para el ejercicio de funciones consulares gracias a la cercanía que tuvo al Ejecutivo, sin embargo, no se puede dejar de lado el extenso proceso de capacitación por el que tienen que pasar los funcionarios de carrera para poder posesionarse como funcionaria consular, teniendo en cuenta que un funcionario consular debe contar con los conocimientos previos respecto al Derecho Diplomático y Consular para poder atender a connacionales en el exterior con base en la normatividad establecida (Carrera Diplomática y Consular, 2020). Ahoa bien, puede que la experiencia ejerciendo como funcionaria consular logre suplir este período de capacitación, a pesar de ello, es necesario tener en cuenta que el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular es por concurso de méritos, por ende, la participación de la funcionaria en ese sentido no estaría cumpliendo con igualdad de condiciones con otros funcionarios que ingresaron por este medio al ejercicio de funciones al interior de Ministerio de Relaciones Exteriores.

En ese sentido, las disposiciones establecidas para la participación en la Carrera Diplomática y Consular no se cumplirían, afectando el ejercicio de la protección a connacionales desde el primer momento de posesión, facilitando los procesos de asuntos consulares como los procesos de visado los cuales requieren de un conocimiento especializado acerca de disposiciones migratorias; otro punto fundamental en la atención a connacionales, radica en la atención a connacionales durante periodos de emergencia, lo cual pone en peligro la vida e integridad de connacionales en territorio foráneo (Cancillería). Teniendo en cuenta que la contratación de funcionarios debe ser transparente y pública, se consultó el portal de Función Pública para revisar

la hoja de vida de la funcionaria con el fin de verificar si realmente había sido seleccionada para ocupar el cargo de acuerdo con su formación como funcionaria diplomática y consular. Haciendo una revisión de la experiencia profesional de la funcionaria, se evidenció que ha podido trabajar como Comunicadora Social y Asesora de Comunicaciones en distintas dependencias gubernamentales como la Oficina Alto Comisionado para la Paz y la Presidencia de la República, sin embargo, estos cargos a pesar de estar relacionados con la difusión de información relacionada con el ejercicio de las tareas del Ejecutivo en varios niveles, no están estrechamente relacionados con el ejercicio de actividades consulares, las cuales son muy específicas en cuanto a la representación y atención a connacionales en el exterior (Función Pública, n.d.). Por ende, se puede observar un inconveniente respecto al cumplimiento de funciones que demanda un cargo consular, sobre todo si es de rango medio como lo es el de Primer Secretario de Relaciones Exteriores 19, que es el que ocupa en este caso la funcionaria (Función Pública, n.d.). En ese orden de ideas, la funcionaria sí cuenta con experiencia laboral al interior del gobierno, pero no cuenta con una experiencia especializada en la representación y atención a connacionales en el exterior como lo demanda un cargo consular, adicionalmente, los cargos diplomáticos y consulares son jerarquizados, de manera que se logra avanzar de rango a medida que se cumpla con los requisitos dentro de los cuales se encuentra un examen de conocimientos que corrobora el dominio de temáticas relacionadas al servicio diplomático y consular, lo cual es fundamental para hacer efectivo un servicio idóneo que logre suplir las necesidades de los ciudadanos (DECRETO 274 CON FUERZA DE LEY DEL 2000). Es allí donde existen una relación entre los hechos y la teoría del Clientelismo desde la Ciencia Política, puesto que esta teoría nos indica que existen problemas estructurales a partir del uso de dádivas por encima de la idoneidad para el nombramiento de cargos públicos, lo cual puede ser el caso actual que se está observando (MORENO LUZÓN, 1999).

Ahora bien, no es sencillo establecer un juicio de valor a partir de supuestos o posibles aproximaciones, para ello, se hizo una revisión de prensa con el fin de comprobar si realmente existe un malestar por parte de los ciudadanos respecto a este nombramiento, de manera que se evidenció un

comunicado de prensa de la revista *Asuntos Legales* en la que se expresa el hecho que esta funcionaria era empleada de la presidencia durante el gobierno de Juan Manuel Santos, lo cual crearía inconformismo teniendo en cuenta que la experiencia profesional de la funcionaria no está específicamente orientada al servicio exterior colombiano y su formación académica no cuenta con un énfasis en asuntos diplomáticos y consulares (Asuntos Legales, 2018).

Es necesario puntualizar que no se le está haciendo ninguna descalificación a la funcionaria en cuestión, ni se pone en duda la amplia experiencia con la que cuenta en distintos campos de la Comunicación Social, así como la noción que puede tener respecto a asuntos políticos, teniendo en cuenta su transición profesional, se está haciendo un cuestionamiento respecto a la relación que existe entre su formación como profesional y el cargo en el que fue nombrada, el cual requiere de una formación especializada con el fin de asegurar la efectividad de los procesos que realice al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo tanto, este no es un ataque a la persona a la cual se hace alusión, es un debate conforme a las condiciones que debe cumplir un funcionario diplomático y consular, a las que se acogen aquellos funcionarios que ingresan por concurso de méritos para continuar con la Carrera Diplomática.

Teniendo en cuenta la información expuesta, se procederá a ubicar la evidencia dentro de la matriz propuesta y así formalizar el análisis y la sustentación del argumento planteado:

Argumento 1	MECANISMO CAUSAL/ EVIDENCIAS	CONCLUSIÓN	TEST
a) El Libre Nombramiento y Remoción no se ha hecho para escoger personal idóneo para ocupar cargos diplomáticos y consulares en Colombia	La funcionaria Pilar Acosta fue nombrada en el cargo de Primer Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia 19, a pesar de que no cuenta con formación especializada	La profesional cuenta con una amplia trayectoria profesional en el área de comunicaciones al interior del gobierno, sin embargo, no se puede observar en el portal de Función Pública, algún registro que	El argumento parece ser válido conforme a la evidencia presentada, es claro que no existe experiencia previa respecto al servicio Diplomático y Consular, así como la formación especializada que demanda este

	respecto al servicio Diplomático y Consular; cuenta con experiencia en el sector público ejerciendo como Comunicadora Social durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Existe malestar respecto al nombramiento expresado por la prensa en donde se señala una posible relación entre el trabajo anterior de la funcionaria y el nombramiento a pesar de no contar con la formación especializada en el servicio Diplomático y Consular.	documento experiencia en el área Diplomática o Consular. Adicionalmente, se puede observar un señalamiento por parte de la opinión pública respecto al nombramiento de la funcionaria, sin embargo, esta fuente puede servir de guía para conocer el contexto bajo el cual se llevó a cabo el nombramiento, no se puede tomar como una prueba definitiva en cuanto a la relación con sus cargos anteriores y el nombramiento que se realiza dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. A pesar de ello, no se desconoce el posible descuido que existe en cuanto al nombramiento de una funcionaria sin experiencia específica dentro del Servicio Diplomático y Consular, lo cual dificultaría el ejercicio de sus funciones, debido a que los cargos diplomáticos y consulares demandan una formación especializada.	servicio, según la información recogida a través del portal de Función Pública. Adicionalmente, parece existir una relación entre los cargos que ha ocupado la funcionaria anteriormente y el nombramiento que se le realiza, sin embargo, el señalamiento que se hace en cuanto a esta posible relación, puede constituir un supuesto al ser este un comunicado de prensa, sujeto a diversas interpretaciones y opiniones. Es necesario puntualizar que se está confiando en la información obtenida mediante el portal de Función Pública, pero esta información podría no estar completa. Finalmente, se determina que la evidencia logra demostrar la validez del argumento, pero no lo sustenta en su totalidad, es claro que existen inconsistencias en materia de formación y experiencia profesional para la ocupación del cargo, pero no existe una prueba sólida que
--	--	--	---

			catalogue a este como un caso de Clientelismo político; entonces, la evidencia puede ser válida para alimentar el argumento, pero no es determinante para considerarlo como una verdad absoluta.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario hacer una breve explicación de la matriz presentada anteriormente, puesto que esta va a ser la herramienta de análisis que se va a usar durante la investigación propuesta:

- Argumento 1:

Esta casilla contiene el argumento enunciado (en este caso el primero), es el supuesto que se hace respecto a la problemática presentada, lo que se espera encontrar después de revisar las evidencias recogidas.

- MECANISMO CAUSAL/ EVIDENCIAS:

Esta casilla contiene los elementos que pueden sustentar el argumento enunciado, aquellas que evidencias recogidas que puedan dar razón de que lo que se supone es cierto o no. Esta casilla se puede interpretar como las pruebas que logren demostrar que nuestro caso sí es válido y no es solo un supuesto teórico.

- CONCLUSIÓN:

La conclusión nos permite determinar si realmente existe una sustentación empírica del argumento; adicionalmente, es un espacio para identificar la relación entre las evidencias y la teoría manejada en el presente proyecto (en este caso el Clientelismo desde la Ciencia Política).

- TEST:

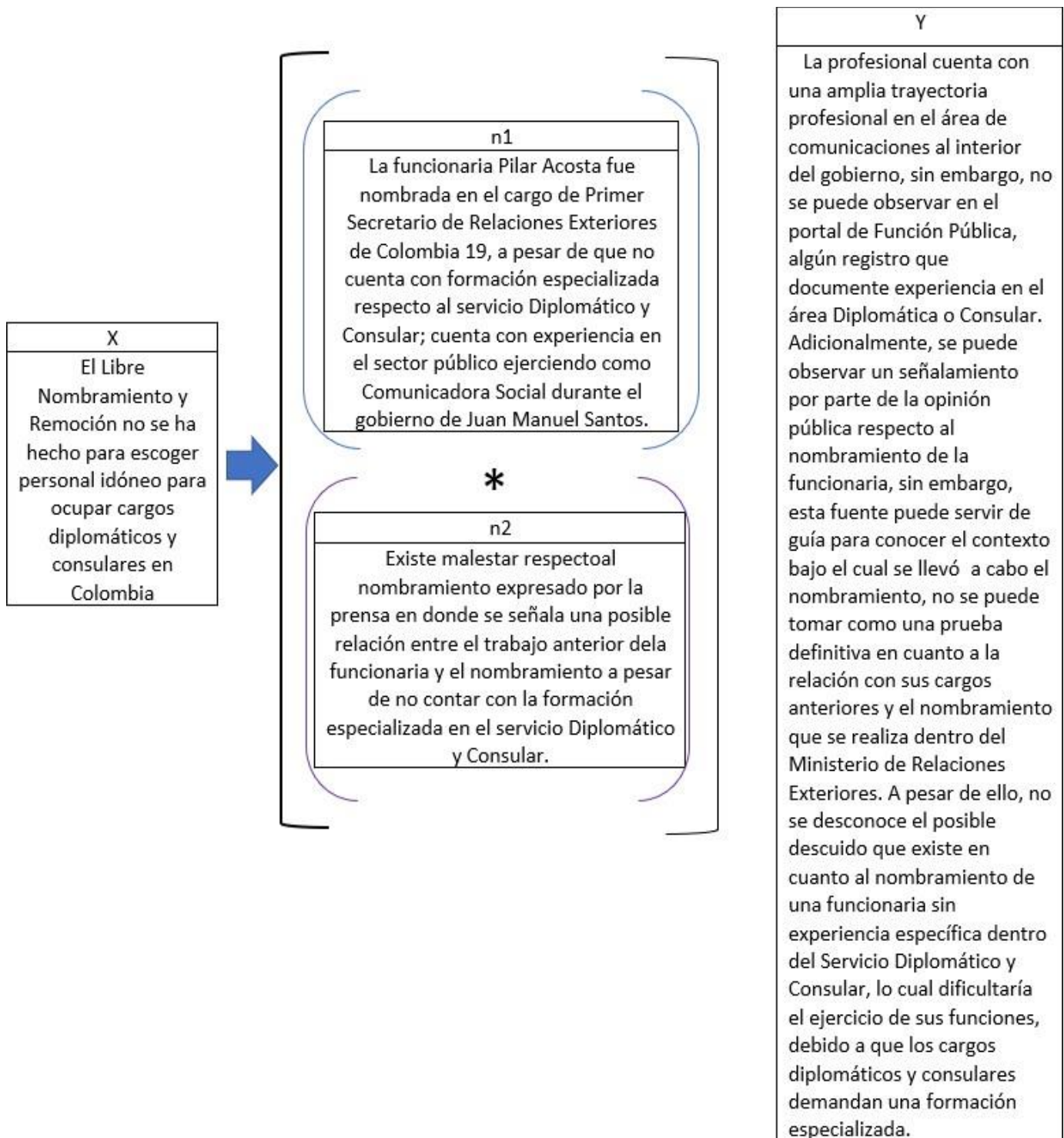
Finalmente, los “Test” son evaluaciones de las evidencias, en donde se pretende ser lo más objetivo

posible en cuanto a la determinación de la validez que puede tener una evidencia; dentro de esta casilla, se clasifican pretende observar si las evidencias validan el argumento expuesto, lo sustentan del todo o lo contradicen.

Por otra parte, el análisis realizado a través de la matriz presentada se puede relacionar con la ecuación: $X \rightarrow [(n1 \rightarrow) * (n2 \rightarrow)] Y$ teniendo en cuenta que esta fórmula representa un proceso de argumentación a través del uso de supuestos que proponen una posibilidad y mecanismos causales que ilustran a través del empirismo, la sustentación de estos supuestos (Beach & Brun, 2013).

Entonces se puede observar el mecanismo que se maneja para formalizar la presente investigación a pesar de ser de carácter cualitativo se formaliza a través de un análisis sistemático, el cual pretende evadir los sesgos que ofrece la investigación cualitativa, a pesar de que se reconoce la dificultad de esta tarea. Esto quiere decir, que los “Test” a pesar de ser una herramienta útil a la hora de evaluar las evidencias y la interpretación de estas como mecanismos de argumentación, aun así, están sujetas a la libre interpretación, razón por la cual, uno de los argumentos más fuertes a la hora de determinar la veracidad de una muestra, será a través de la fuente (Collier, 2011).

En el caso de la primera evidencia expuesta, la relación entre la ecuación, la argumentación y las evidencias, se daría de la siguiente forma:



De esta forma, la ecuación anterior llegaría a representar la argumentación por medio de mecanismos causales, pero no incluye en sí el Test que puede dar validez al argumento; como se expuso en la matriz anterior, la evidencia presentada a pesar de ser de suma importancia para mantener la validez del argumento, no logra comprobarla en su totalidad, de manera que es necesario continuar con el proceso de argumentación para poder determinar la veracidad irrefutable del argumento expuesto. De acuerdo a esta información, es imperativo el uso de nuevas evidencias para poder fortalecer el argumento, para ello, dentro de la revisión de prensa se identificó otro caso de irregularidades en cuanto al perfil de la funcionaria Pilar Calderón, persona que también se desempeñaba como periodista anteriormente (Asuntos Legales, 2018). Este caso es muy similar al de la funcionaria anterior, en el sentido de que también cuenta con cierta cercanía al expresidente Juan Manuel Santos, puesto que ocupaba el cargo de consejera del aquel entonces primer mandatario (Wradio, 2017).

Teniendo en cuenta el caso anterior, se podría relacionar el contexto con el concepto de clientelismo político expuesto en el texto *“EL SISTEMA POLITICO DEL CLIENTELISMO”* de Francisco Leal Buitrago, en donde se expone que el clientelismo puede ser visto como una transacción a nivel persona, donde un individuo que posee cierto poder político o económico, otorga beneficios a otro individuo (cliente) (Moreno, 1999). Adicionalmente, es importante mencionar que el clientelismo no es un fenómeno estático ni exclusivo de casos particulares, de hecho, es un fenómeno cambiante que puede adaptarse a distintas circunstancias, por lo que se puede ver en varios escenarios (Schroter, 2010).

Segundo argumento: b) El uso del Libre Nombramiento y Remoción en muchos casos obedece a intereses particulares más allá del ejercicio de una Política Exterior más profesional

Para poder continuar con la argumentación requerida y lograr justificar las razones por las

cuales ciertos cargos públicos otorgados por Libre Nombramiento y Remoción son nocivos para el Sistema Diplomático y Consular colombiano, es imperativo citar otro caso en el que existieron irregularidades a la hora de realizar el nombramiento del funcionario en cuestión. En ese sentido, se va a remitir al caso del nombramiento de Carlos Calero como Cónsul en San Francisco.

En este caso particular, existen dos fenómenos de gran interés para el análisis: El nombramiento irregular y las consecuencias a partir de este nombramiento, lo cual podría brindar cierta noción de lo que se considera como experiencia e idoneidad para la ocupación de cargos públicos en la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, el segundo elemento constituye nuestro el tercer argumento del presente ensayo. Para ello, se construirá la respectiva matriz de análisis del caso con el fin de exponer los elementos que argumentan el caso presentado.

Para iniciar, se debe hacer una breve introducción al caso, en este caso se nombró al ciudadano Carlos Calero reconocido por ser comunicador y presentador en la televisión colombiana, como Cónsul en la ciudad de San Francisco- Estados Unidos (Canal 1, 2016).

El nombramiento en cuestión resulta ser particularmente escandaloso, no sólo por el reconocimiento del presentador a nivel nacional, sino también por las características del cargo en el que fue nombrado. En este caso, se nombró al ciudadano como Jefe de la Oficina Consular, este es un cargo de alto rango y requiere de profundo conocimiento en asuntos consulares (Canal 1, 2016). Lo complejo del nombramiento no necesariamente radica en las condiciones laborales del cargo, sino en las tareas que debe desempeñar, el Jefe de la Oficina Consular es entonces, el encargado de la atención a connacionales en el exterior, siendo la protección de los colombianos que se encuentran en otros países (CANCILLERÍA).

Ahora bien, para poder realizar un análisis del fenómeno, se va a proceder a ubicar la información recogida respecto a este caso en la matriz de análisis diseñada.

A pesar de que resulta escandaloso el nombramiento del ciudadano, se deben exponer las razones por que a Cancillería argumenta para haber realizado el nombramiento. Inicialmente, se

menciona que el ciudadano Carlo Calero tuvo que aprobar un período de inmersión en el tema consular, de manera que, obtuvo una preparación introductoria a los asuntos consulares; adicionalmente, la Cancillería es clara al señalar que no descalifica ninguna profesión, por ende, el hecho de que Carlos Calero no cuente con un título profesional específicamente dirigido al ejercicio de la política exterior colombiana, no significa que esté impedido a la hora de posesionarse en el cargo consular. Otro punto importante que resalta la Cancillería es el hecho de que Carlos Calero al contar con experiencia como comunicador, resulta muy útil a la hora de establecer contacto con aquellos colombianos que se encuentran en el exterior, algo que la Cancillería denomina don de gentes (El Tiempo, 2016).

Los argumentos presentados son completamente válidos y están justificados en los requerimientos que presenta la Cancillería en cuanto a la elección de personal para ocupar cargos consulares; sin embargo, no se puede descuidar el hecho de que el cargo en el que el ciudadano Carlos Calero fue nombrado, es un alto cargo de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la cual, los diplomáticos de carrera tienen que pasar por un tiempo amplio y una serie de exámenes de acenso antes de ocupar un cargo de tal magnitud (CANCILLERÍA).

La existencia de este proceso para el alcance de dicho cargo, demuestra las exigencias que tiene la Cancillería con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones comprendidas en el cargo, de manera que, si es un proceso extenso, el personal debe contar con una capacitación suficiente. Este caso se podría relacionar con una visión del Clientelismo Moderno expuesto por el texto *CLIENTELISMO POLÍTICO ¿DESVIACIÓN DE LA POLÍTICA O FORMA DE REPRESENTACIÓN? ESTADO DEL ARTE SOBRE LAS APROXIMACIONES AL CLIENTELISMO EN COLOMBIA 1972-2012*, de manera que, el clientelismo ha evolucionado a relaciones laborales y se hace uso de las instituciones para generar mayor burocracia y así, otorgar beneficios a particulares, afectando el funcionamiento de las instituciones formales (Guerrero García, 2013).

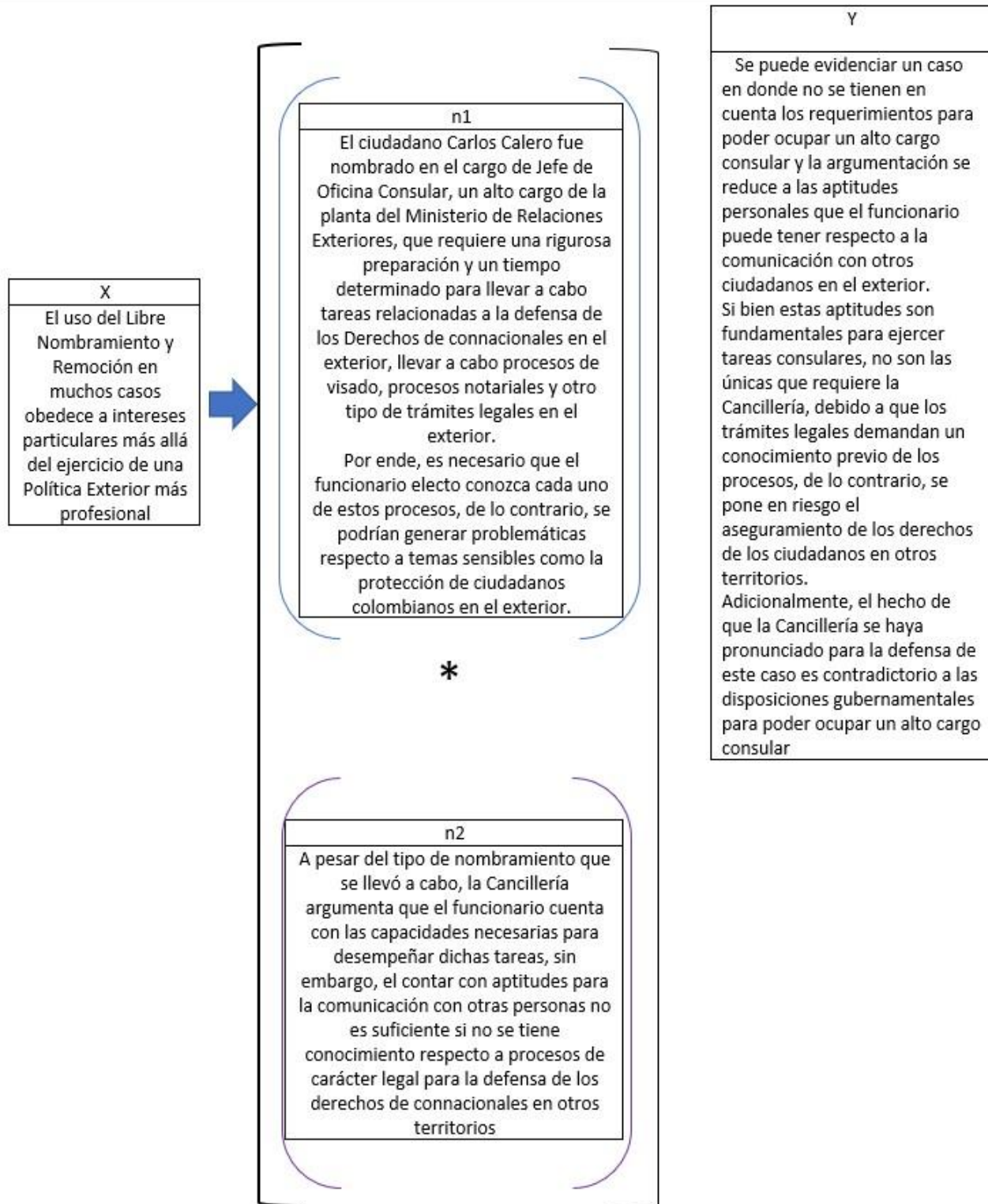
Ahora bien, para poder realizar un análisis del fenómeno, se va a ubicar la información recogida respecto a este caso en la matriz de análisis diseñada.

Argumento 2	MECANISMO CAUSAL/ EVIDENCIAS	CONCLUSIÓN	TEST
b) El uso del Libre Nombramiento y Remoción en muchos casos obedece a intereses particulares más allá del ejercicio de una Política Exterior más profesional	El ciudadano Carlos Calero fue nombrado en el cargo de Jefe de Oficina Consular, un alto cargo de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, que requiere una rigurosa preparación y un tiempo determinado para llevar a cabo tareas relacionadas a la defensa de los Derechos de connacionales en el exterior, llevar a cabo procesos de visado, procesos notariales y otro tipo de trámites legales en el exterior. Por ende, es necesario que el funcionario electo conozca cada uno de estos procesos, de lo contrario, se podrían generar problemáticas respecto a temas sensibles como la protección de ciudadanos colombianos en el exterior. A pesar del tipo de nombramiento que se llevó a cabo, la Cancillería argumenta que el	Se puede evidenciar un caso en donde no se tienen en cuenta los requerimientos para poder ocupar un alto cargo consular y la argumentación se reduce a las aptitudes personales que el funcionario puede tener respecto a la comunicación con otros ciudadanos en el exterior. Si bien estas aptitudes son fundamentales para ejercer tareas consulares, no son las únicas que requiere la Cancillería, debido a que los trámites legales demandan un conocimiento previo de los procesos, de lo contrario, se pone en riesgo el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos en otros territorios. Adicionalmente, el hecho de que la Cancillería se haya pronunciado para la defensa de este caso es contradictorio a las disposiciones gubernamentales para poder ocupar un alto cargo consular.	El argumento evidencia la complejidad que existe en cuanto al nombramiento de un funcionario dentro de un alto cargo, deja claro que el nombramiento no cumple con los requerimientos expedidos por el gobierno para poder ejercer funciones consulares desde la posición más alta de la planta consular. Se argumenta la necesidad de contar con profesional capacitado para los puestos consulares, sin embargo, también se evidencia una justificación por parte de la Cancillería, en donde el funcionario aparentemente cuenta con un don de gentes y una amplia experiencia como comunicador, lo que facilitaría el contacto con los connacionales en el exterior, más específicamente en San Francisco. Si bien, esta justificación es válida y en todo caso existe la modalidad

	funcionario cuenta con las capacidades necesarias para desempeñar dichas tareas, sin embargo, el contar con aptitudes para la comunicación con otras personas no es suficiente si no se tiene conocimiento respecto a procesos de carácter legal para la defensa de los derechos de connacionales en otros territorios.		de contratación por vía del Liber Nombramiento y Remoción, aún existen inconsistencias frente a la preparación del funcionario para cumplir con tareas específicas, por ende, el argumento contribuye al análisis del fenómeno, pero no es determinante a la hora de afirmar si realmente existió una falta a las disposiciones de la Cancillería para la elección de personal consular.
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la fórmula planteada, la relación se daría de la siguiente forma:



Ese proceso al ser de libre nombramiento y al no discriminar funcionarios en razón de su profesión, puede ser visto como un ejercicio democrático, sin embargo, como lo indica el artículo *Caudillismo y clientelismo : expresiones de una misma lógica : el fracaso del modelo liberal de Latinoamérica*, el hecho de que este sea un proceso democrático no asegura que sea necesariamente transparente, sino que permite la imagen de un proceso limpio detrás de otro tipo de condicionalidades como lo es el clientelismo (Pizano, 2001). Este fenómeno no es necesariamente exclusivo en Colombia, de hecho, la región lo ha sufrido en su conjunto, un ejemplo es Paraguay de manera que el texto *Clientelismo político y cambio institucional* menciona que los procesos democráticos se condicionan por una relación de beneficios donde las instituciones y élites persuaden a la población dando una imagen de democracia (Quinonez, 2008). El argumento presentado es acorde a lo expuesto por el texto *Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política*, donde se menciona que se hace uso de las instituciones para ejercer poder, de manera que se vean entorpecidos los procesos democráticos (Estrada & Ramírez, 2018).

Es necesario tener en cuenta que la decisión de haber nombrado a Carlos Calero causó malestar al interior de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, de manera que, la presidente de la Asociación Diplomática de aquel momento, Margarita Manjarrez Herrera, expresó malestar mientras que dejó claro que los funcionarios de carrera tienen que demostrar idoneidad y aptitud durante 13 años para llegar al cargo de Consejero que es el rango que debe tener aquel funcionario que ocupe el cargo para el que fue nombrado el ciudadano (Francisco, 2016).

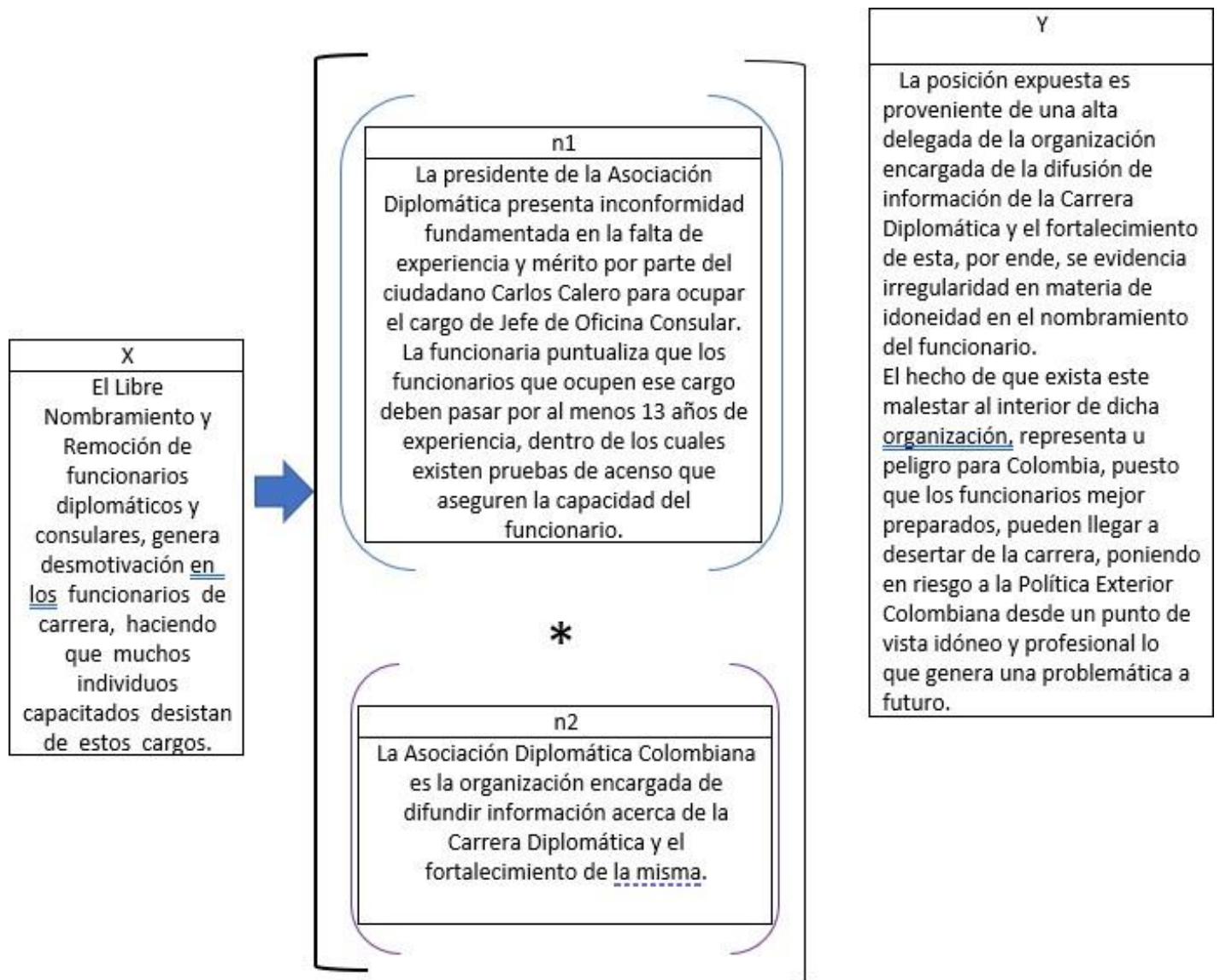
Hay que aclarar que la Asociación Diplomática, es la asociación que se encarga de reunir a aquellos funcionarios de Carrera Diplomática que difunden información respecto a lo que significa ser diplomático y tienen como objetivo el fortalecer la Carrera Diplomática para hacerla más profesional ("Asociación Diplomática Colombiana", n.d.) lo cual dirige el siguiente argumento.

Tercer Argumento: c) El Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios diplomáticos y consulares, genera desmotivación en los funcionarios de carrera, haciendo que muchos individuos capacitados desistan de estos cargos:

Argumento 3	MECANISMO CAUSAL/ EVIDENCIAS	CONCLUSIÓN	TEST
c) El Libre Nombramiento y Remoción de funcionarios diplomáticos y consulares, genera desmotivación en los funcionarios de carrera, haciendo que muchos individuos capacitados desistan de estos cargos	La presidente de la Asociación Diplomática presenta inconformidad fundamentada en la falta de experiencia y mérito por parte del ciudadano Carlos Calero para ocupar el cargo de Jefe de Oficina Consular. La funcionaria puntualiza que los funcionarios que ocupen ese cargo deben pasar por al menos 13 años de experiencia, dentro de los cuales existen pruebas de acenso que aseguren la capacidad del funcionario. La Asociación Diplomática Colombiana es la organización encargada de difundir información acerca de la Carrera Diplomática y el fortalecimiento de la misma.	La posición expuesta es proveniente de una alta delegada de la organización encargada de la difusión de información de la Carrera Diplomática y el fortalecimiento de esta, por ende, se evidencia irregularidad en materia de idoneidad en el nombramiento del funcionario. El hecho de que exista este malestar al interior de dicha organización representa un peligro para Colombia, puesto que los funcionarios mejor preparados, pueden llegar a desertar de la carrera, poniendo en riesgo a la Política Exterior Colombiana desde un punto de vista idóneo y profesional lo que genera una problemática a futuro.	La evidencia presentada puede ser considerada suficiente, teniendo en cuenta los antecedentes del nombramiento y la procedencia de la crítica realizada al mismo, de manera que es una posición fundamentada en los lineamientos del organismo encargado de la profesionalización de la Carrera Diplomática en Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la fórmula planteada, la relación se daría de la siguiente forma:



Conclusión:

Con base a los argumentos presentados y al análisis realizado, se puede afirmar que la Carrera Diplomática está compuesta por un conjunto de profesionales orientados a la profesionalización en materia de política exterior, para poder llevar a cabo sus funciones de manera correcta. Estos cargos requieren de una preparación previa y un periodo de trabajo y estudio muy amplio para poder asegurar el buen desarrollo de las tareas.

Por otra parte, se puede evidenciar que la Carrera Diplomática también tiene un componente consular, de manera que, una sección de la planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encarga exclusivamente de la protección a connacionales en el exterior, tarea que es sumamente sensible y requiere de la mayor profesionalización posible, teniendo en cuenta que están involucrados los derechos fundamentales de los colombianos en otros territorios.

En este espectro se pueden observar elementos propios del clientelismo político, debido a que los cargos que requieren cierto nivel de preparación, se han otorgado a otro tipo de personal que ha tenido relaciones previas con las autoridades encargadas de la contratación del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual pone en peligro el sistema de mérito y la participación ciudadana, reduciendo el número de ciudadanos interesados y con estudios en temas relacionados al ejercicio de la política exterior y la defensa de connacionales. Esta consecuencia, también afectaría el buen desarrollo de tareas específicas designadas al Ministerio para defender el interés nacional afectando negativamente al país.

Referencias:

- Asuntos Legales. (2018). Las comunicadoras trabajaron con el gobierno Santos. Retrieved from <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/tres-periodistas-fueron-designadas-por-la-cancilleria-al-servicio-exterior-2591869>
- Libre nombramiento y remoción. (2020). Retrieved 6 November 2020, from <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/aspirantess/libre>
- Guerrero Guerrero, M. (2018). ¿Qué está pasando con la carrera diplomática?. El Espectador. Retrieved from <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/que-esta-pasando-con-la-carrera-diplomatica/>
- Sentencia C-292/01 (2001). Colombia.
- El Espectador. (2018). “El decreto no tiene ninguna relación con los nombramientos”: canciller Holguín. Retrieved from <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-decreto-no-tiene-ninguna-relacion-con-los-nombramientos-canciller-holguin/>
- DECRETO 274 DEL 2000. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. (febrero 22 del 2000). Diario Oficial No. 43.906. Colombia.
- DECRETO 026 DE 2018. Por medio del cual se adiciona el Título 7 en la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores". (Enero 09 de 2018). Diario Oficial No. ** de 09 de enero de 2018. Colombia.
- Carrera Diplomática y Consular. (2020). Retrieved 6 November 2020, from <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/carrera>
- | Cancillería. (2020). Retrieved 6 November 2020, from <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/contracting>
- Decreto 1082 de 2015. POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Subsección 3. (26 de Mayo de 2015).
- LEY 1150 DE 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Julio 2007. Diario Oficial No. 51.625. Colombia.
- MORENO LUZÓN, J. (1999). EL CLIENTELISMO POLÍTICO: HISTORIA DE UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINAR. In Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) (p. 80). Madrid. – Texto: (MORENO LUZÓN, 1999).
- Beach, D., & Brun, R. (2013). Process-tracing methods : foundations and guidelines. In The University of Michigan Press Ann Arbor (pp. 30- 35). Ann Arbor.
- Función Pública. Hoja de vida.

- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. PS: Political Science & Politics, 44(4), 823–830.
- Wradio. (2017). Pilar Calderón será la nueva cónsul de Colombia en Barcelona. Retrieved from <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/pilar-calderon-sera-la-nueva-consul-de-colombia-en-barcelona/20171215/nota/3666324.aspx>
- Moreno, L. J. January 01, 1999. El clientelismo político: Historia de un concepto multidisciplinar. Revista De Estudios Políticos, 1999, 105, 73-95.
- Schroter, B. January 01, 2010. Clientelismo político: Existe el fantasma y cómo se viste?. Revista Mexicana De Sociología (México), 72, 1, 141-175.
- Canal 1. (2016). Carlos Calero es el nuevo cónsul de Colombia en San Francisco, Estados Unidos. Retrieved 12 February 2021, from <https://noticias.canal1.com.co/nacional/carlos-calero-es-el-nuevo-consul-de-colombia-en-san-francisco-estados-unidos/>.
- El Tiempo. (2016). Cancillería explica nombramiento de Carlos Calero como cónsul. Retrieved 12 February 2021, from <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cancilleria-explica-por-que-nombraron-a-carlos-calero-consul-49687>.
- Guerrero García, L. (2013). CLIENTELISMO POLÍTICO ¿DESVIACIÓN DE LA POLÍTICA O FORMA DE REPRESENTACIÓN? ESTADO DEL ARTE SOBRE LAS APROXIMACIONES AL CLIENTELISMO EN COLOMBIA 1972-2012 (Profesional). Universidad del Rosario.
- Pizano, R. L. January 01, 2001. Caudillismo y clientelismo: Expresiones de una misma lógica : el fracaso del modelo liberal de Latinoamérica. Revista De Estudios Sociales, 9, 74-82.
- Quinonez, R. (January 01, 2008). Clientelismo político y cambio institucional. Revista Paraguaya De Sociología, 45, 132, 225.
- Estrada, A. Y. P., & Ramírez, R. R. (2018). Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, 20(2), 330-355.
- Francisco, C. (2016). Critican nombramiento de Carlos Calero como cónsul en San Francisco -. Retrieved 12 February 2021, from <https://risaraldahoy.com/critican-nombramiento-de-carlos-calero-como-consul-en-san-francisco/>
- Asociación Diplomática Colombiana. Retrieved 12 February 2021, from <https://www.diplomaticos-colombia.org/quienes.html>

