



**IEESFORD**  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**La carrera diplomática en  
El Salvador:  
Análisis de su marco normativo actual  
y propuestas para su fortalecimiento  
a partir de un estudio de derecho comparado  
con Brasil, México y Perú**

Trabajo de graduación de José Miguel Arévalo Rengifo para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.



**IEESFORD**  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**INSTITUTO ESPECIALIZADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
PARA LA FORMACIÓN DIPLOMÁTICA**

**LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR:  
ANÁLISIS DE SU MARCO NORMATIVO ACTUAL Y PROPUESTAS  
PARA SU FORTALECIMIENTO A PARTIR DE UN ESTUDIO DE  
DERECHO COMPARADO CON BRASIL, MÉXICO Y PERÚ**

**AUTOR:**

**JOSÉ MIGUEL ARÉVALO RENGIFO**

**ASESOR:**

**DOCTOR FRANCISCO SALVADOR FONSECA**

**Antiguo Cuscatlán, La Libertad**

**2018**



**PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:**

**Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla**

**RECTORA:**

**Maestra Claudia María Samayoa Herrera**

**SECRETARIA GENERAL:**

**Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa**

**ASESOR DE TESIS:**

**Doctor Francisco Salvador Fonseca**

**JURADOS DE TESIS:**

**Doctor Carlos Adrián Velasco Novoa**

**Doctor Manuel Arturo Montecino Giralt**

**Doctor Ricardo Guillermo Castaneda Cornejo**

**Antiguo Cuscatlán, 23 de febrero de 2018**





## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, por sus infinitas bendiciones.*

*A mi esposa, Gabriela, a quien tuve que quitar preciadas horas de nuestro tiempo para entregarme de lleno a mi maestría. Sin su amor y paciencia durante los últimos dos años y medio, no habría sido posible concretar esta meta.*

*A mi madre, Gladys Rengifo Guerrero, quien siempre ha creído en mis sueños y me ha brindado su respaldo.*

*A todas las personas que me compartieron su experiencia para cimentar esta tesis y que, al igual que yo, creen en un servicio exterior salvadoreño de primer nivel. En especial, agradezco al Dr. Alfredo Martínez Moreno, quien me honra al llamarme su amigo; a Marisol Argueta de Barillas, por su ejemplo; a la Dra. Elizabeth Villalta, por su apoyo; y al Dr. Francisco Salvador Fonseca, por sus consejos.*



## DEDICATORIA

*A mi bisabuela, Cándida Guandique de Guerrero, “Nany” (Q.D.D.G.),  
quien desde pequeño me transmitió el legado del ilustre Dr. José Gustavo Guerrero,  
haciendo surgir en mí un profundo orgullo por El Salvador y una pasión por la diplomacia.*

*A mis hijos: Javier André, Ariella y Mariano.  
Éste es parte del legado que intento dejarles cada día.  
Recuerden: ustedes pueden cambiar el mundo.*



## Tabla de Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	i
<b>CAPÍTULO 1. LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR: MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN</b> .....	2
1.1 La carrera diplomática en El Salvador.....	4
1.2 Requisitos de ingreso a la carrera diplomática.....	7
1.2.1 Servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores con al menos dos años de servicio.....	8
1.2.2 Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático.....	13
1.2.3 Servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores con al menos quince años de servicio.....	14
1.3 Escalafón Diplomático.....	15
1.4 Requisitos de ascenso.....	18
1.5 Situación legal de los diplomáticos de carrera.....	20
1.5.1 Servicio activo.....	21
1.5.2 Disponibilidad.....	22
1.5.3 Retiro.....	24
1.6 Prohibiciones a los diplomáticos.....	25
1.7 Régimen disciplinario.....	27
Conclusión del capítulo 1.....	30
<b>CAPÍTULO 2. LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN BRASIL, MÉXICO Y PERÚ: UN ESTUDIO DE MARCOS REFERENCIALES MODERNOS</b> .....	32
2.1 Requisitos de ingreso a la carrera diplomática.....	33
2.1.1 Ingreso a la carrera diplomática en Brasil.....	33
2.1.2 Ingreso a la carrera diplomática en México.....	34
2.1.3 Ingreso a la carrera diplomática en Perú.....	37
2.2 Escalafón Diplomático.....	38
2.2.1 Escalafón Diplomático en Brasil.....	38
2.2.2 Escalafón Diplomático en México.....	40
2.2.3 Escalafón Diplomático en Perú.....	41
2.3 Requisitos de ascenso.....	43
2.3.1 Ascensos en Brasil.....	43
2.3.2 Ascensos en México.....	44
2.3.3 Ascensos en Perú.....	47

2.4 Situación legal de los diplomáticos de carrera.....	50
2.4.1 Situación legal de los diplomáticos en Brasil.....	50
2.4.2 Situación legal de los diplomáticos en México.....	51
2.4.3 Situación legal de los diplomáticos en Perú.....	52
2.5. Prohibiciones a los diplomáticos.....	54
2.5.1 Prohibiciones en Brasil.....	54
2.5.2 Prohibiciones en México.....	55
2.5.3 Prohibiciones en Perú.....	56
2.6 Régimen disciplinario.....	57
2.6.1 Régimen disciplinario en Brasil.....	57
2.6.2 Régimen disciplinario en México.....	58
2.6.3 Régimen disciplinario en Perú.....	60
2.7 Rotación del cuerpo diplomático.....	62
2.7.1 Rotación en Brasil.....	62
2.7.2 Rotación en México.....	63
2.7.3 Rotación en Perú.....	64
2.8 Rol del instituto o academia nacional de formación diplomática.....	65
2.8.1 Rol del Instituto Río Branco en Brasil.....	65
2.8.2 Rol del Instituto Matías Romero en México.....	66
2.8.3 Rol de la Academia Diplomática del Perú.....	67
Conclusión del capítulo 2.....	70

**CAPÍTULO 3. PROPUESTAS PARA FORTALECER EL MARCO NORMATIVO RELATIVO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR.....74**

3.1 Requisitos de ingreso a la carrera diplomática.....	74
3.2 Escalafón Diplomático.....	76
3.3 Requisitos de ascenso.....	78
3.4 Situación legal de los diplomáticos de carrera.....	78
3.5 Prohibiciones a los diplomáticos.....	79
3.6 Régimen disciplinario.....	80
3.7 Rotación.....	81
3.8 Rol del IEESFORD.....	82
Conclusión del capítulo 3.....	84

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....88**

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Miembros de la carrera diplomática de El Salvador, por categoría.....	5
<b>Tabla 2.</b> Miembros de la carrera diplomática de El Salvador, por año de ingreso.....	6
<b>Tabla 3.</b> Distribución de puestos en la carrera diplomática, por categoría.....	10
<b>Tabla 4.</b> Cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático.....	13
<b>Tabla 5.</b> Diplomáticos salvadoreños en servicio activo y en disponibilidad, por categoría.....	22





## Siglas y acrónimos

IEESFORD	Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática
LOCD	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIR	Oficina de Información y Respuesta
ONU	Organización de Naciones Unidas

## Abreviaturas

art.	artículo
arts.	artículos
Dra.	Doctora
Dr.	Doctor
D.O.	Diario Oficial
Ibíd.	<i>Ibidem</i>
Op. cit.	<i>opere citato</i>
p.	página
pp.	páginas
ref.	referencia
n.º	número



## **Resumen**

Desde 1952, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (LOCD) ha sido el cuerpo normativo que regula todo lo relativo a la carrera diplomática en El Salvador. Luego de sesenta y cuatro años desde su entrada en vigencia, la presente investigación tiene por objetivo identificar aspectos que deban fortalecerse en la LOCD, a partir de un análisis de su contenido y de un estudio de derecho comparado con la respectiva legislación de Brasil, México y Perú, países con un marco referencial moderno en la materia. Los hallazgos confirman que la LOCD contiene disposiciones obsoletas y que la misma no establece criterios efectivos ni idóneos que permitan institucionalizar una adecuada carrera diplomática. Ante ello, se proponen una serie de medidas encaminadas a fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador.

**Palabras clave:** carrera diplomática, derecho comparado, El Salvador

## **Abstract**

Since 1952, the *Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático* (Organic Law of the Diplomatic Corps, or LOCD, for its acronym in Spanish) is the law that regulates all matters related to the diplomatic service in El Salvador. After sixty-four years of being in force, this research intends to properly identify aspects that need to be reviewed in the LOCD, based on an analysis of its content and on a study of comparative law with the legislation of Brazil, Mexico and Peru, countries with a modern legal framework. The findings confirm that the LOCD contains obsolete provisions and that it does not establish effective nor appropriate criteria to enable the institutionalization of an adequate diplomatic career. Based on the above, a series of measures are proposed, aimed to strengthen the law and the diplomatic career in El Salvador.

**Key words:** diplomatic career, comparative law, El Salvador



## INTRODUCCIÓN

El art. 168 de la Constitución de la República de El Salvador establece que una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República es dirigir las relaciones exteriores. En desarrollo a esta disposición constitucional, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo señala que le compete al Ministerio de Relaciones Exteriores organizar y dirigir el servicio exterior e institucionalizar y profesionalizar al servicio diplomático de carrera, “dándole el cumplimiento respectivo a lo que establece la ley en la materia”.

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (LOCD) es la que regula todo lo relativo a la carrera diplomática en El Salvador. Esta se aprobó el 5 de febrero de 1952, a iniciativa del Órgano Ejecutivo presidido por el Coronel Óscar Osorio. El mundo se recuperaba de la Segunda Guerra Mundial y en septiembre de 1951, las Fuerzas Aliadas habían firmado el Tratado de Paz con Japón, finalizando con ello formalmente el estado de guerra entre dichas naciones. En el ámbito Centroamericano, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Edmundo Canessa, había desempeñado un rol importante en la fundación, un año antes, de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), precursora del actual Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

De forma casi inmediata desde su aprobación, la LOCD comenzó a sufrir reformas que buscaron clarificar algunas de sus disposiciones. Sin embargo, los siete decretos de reformas aprobados hasta la fecha han sido, en su mayor parte, parciales y superficiales, por lo que cabe cuestionarse si la LOCD vigente contiene vacíos o disposiciones obsoletas que estén afectando directamente la organización, institucionalización y profesionalización de la carrera diplomática.

Por otra parte, otros países de la región como Brasil, México y Perú, que han destacado internacionalmente por tener una carrera diplomática muy consolidada, han aprobado leyes que datan de finales del siglo XX o principios del siglo XXI, las cuales representan un marco referencial moderno.

Por lo tanto, luego de sesenta y cuatro años de vigencia de la LOCD, es importante preguntarse cómo se regula actualmente la carrera diplomática en dicha ley y, además, qué similitudes y diferencias se pueden identificar al hacer un estudio de derecho comparado con la legislación de otros países de la región que tienen una trayectoria diplomática consolidada y un marco referencial moderno en la materia. Finalmente, y basado en el análisis de lo anterior, será importante preguntarse cuáles pueden ser algunas propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador.

Ante estas interrogantes, la presente investigación tiene por objetivo general contribuir a fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador, a partir de un análisis de su contenido y de un estudio de derecho comparado con la legislación de otros países que tienen un marco referencial moderno. El análisis de la LOCD se complementará con entrevistas a

excancilleres, diplomáticos de carrera y destacados abogados de la República de El Salvador. Asimismo, el estudio de derecho comparado se complementa con entrevistas a Embajadores y Encargados de Negocios de Brasil, México y Perú, acreditados en El Salvador. Lo anterior permite conocer detalles sobre la aplicabilidad de la norma en la práctica.

De tal forma, en el capítulo 1 se analiza cómo se regula actualmente la carrera diplomática en El Salvador, a partir de lo desarrollado en la LOCD. Seguidamente, en el capítulo 2 se identifican similitudes y diferencias en el derecho comparado. Finalmente, en el capítulo 3 se formulan un conjunto de propuestas legales encaminadas a fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador.

Las variables que con este propósito se analizan a lo largo de esta investigación son las siguientes: (i) requisitos de ingreso a la carrera diplomática; (ii) el Escalafón Diplomático; (iii) requisitos de ascenso; (iv) situación legal de los diplomáticos de carrera; (v) prohibiciones a los diplomáticos; y (vi) el régimen disciplinario. Además, al hacer el estudio de derecho comparado, se analizan adicionalmente dos variables que no son reguladas por la LOCD, siendo estas la rotación del servicio diplomático y el rol del instituto o academia nacional de formación diplomática.

Si se procura que El Salvador desempeñe una mejor gestión diplomática a nivel internacional, es preciso identificar posibles vacíos y disposiciones obsoletas en la LOCD y presentar propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática. La relevancia de esta investigación radica, por lo tanto, en el aporte que los hallazgos pueden ofrecer para fortalecer la regulación de la carrera diplomática. Se espera que la ejecución de las propuestas presentadas a partir de esos hallazgos sienten las bases de lo que, en el futuro, podría ser un cuerpo diplomático salvadoreño bien organizado, institucionalizado y profesional, capaz de defender con eficiencia los intereses del país en el exterior.

La metodología utilizada en esta investigación fue, por una parte, la revisión de la legislación de El Salvador, Brasil, México y Perú. Además, para incorporar cifras oficiales y datos actualizados que dotaran de mayor contenido la investigación, se tramitaron solicitudes de acceso a la información pública ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y ante el Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD). Asimismo, se realizaron entrevistas a excancilleres de la República de El Salvador, a los Embajadores de Brasil, México y al Encargado de Negocios del Perú acreditados ante el Gobierno de El Salvador, a la Rectora del IEESFORD, y a diplomáticos de carrera salvadoreños y extranjeros,. De esta forma, el análisis contiene elementos cualitativos y cuantitativos del tema que se aborda.

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA:**

El estudio se limita a analizar las legislaciones vigentes que regulan lo relativo a la carrera diplomática en El Salvador, Brasil, México y Perú. No se analizan reglamentos ni ordenamientos de segundo rango, sino únicamente las leyes en sentido formal, aprobadas por los respectivos Congresos o Asambleas Legislativas.

En el caso de El Salvador, se cubre el período desde 1952, año en el que se aprobó la LOCD, hasta el 30 de septiembre de 2016, fecha a la cual se circunscribe la delimitación temporal de la presente investigación. En cambio, para Brasil, México y Perú, únicamente se analizan las leyes según su texto vigente al momento de la realización de esta investigación, ya que no interesa analizar la evolución que éstas normativas tuvieron en el tiempo, sino únicamente su aporte actual para el análisis de las distintas variables.

Por ser un régimen totalmente distinto que tiene, entre otras características, su propio escalafón, no se analiza lo regulado en la Ley Orgánica del Servicio Consular de la República de El Salvador, la cual desarrolla todo lo relativo a la carrera consular, ni su nivel de aplicación en la actualidad. Sin perjuicio de lo anterior, en algunos apartados se hace referencia a la carrera consular, por estar muy vinculada a la función diplomática en la práctica internacional.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:**

La LOCD fue aprobada hace sesenta y cuatro años, y casi de inmediato comenzó a sufrir varias reformas, que buscaron clarificar algunas de sus disposiciones. Sin embargo, los siete decretos de reformas aprobados a la fecha han sido, en su mayor parte, parciales y superficiales, por lo que cabe cuestionarse si la LOCD vigente contiene vacíos o disposiciones obsoletas que estén afectando directamente la organización, institucionalización y profesionalización de la carrera diplomática.

En cambio, otros países de la región como Brasil, México y Perú, que han destacado por tener una carrera diplomática muy consolidada, han aprobado leyes más modernas, que datan de finales del siglo XX o principios del siglo XXI, las cuales representan un marco referencial moderno. Por lo tanto, con el estudio de derecho comparado se busca identificar mejores prácticas que puedan ser retomadas en El Salvador para fortalecer la regulación de la carrera diplomática.

El objetivo general es contribuir a fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador, a partir de un análisis de su contenido y de un estudio de derecho comparado con la legislación de otros países que tienen un marco referencial moderno. Por consiguiente, la presente investigación analizará cómo se regula actualmente la carrera diplomática en la



LOCD. Además, qué similitudes y diferencias se pueden identificar al hacer un estudio de derecho comparado con la legislación de Brasil, México y Perú, países con un marco referencial moderno. Finalmente, y basado en los hallazgos de todo lo anterior, será importante plantear cuáles podrían ser un conjunto de propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador.

### **JUSTIFICACIÓN DEL TEMA:**

Si se procura que El Salvador desempeñe una mejor gestión diplomática en el ámbito internacional, es preciso identificar, luego de sesenta y cuatro años desde que entró en vigencia la LOCD, posibles vacíos y disposiciones obsoletas en la normativa y presentar propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática. La relevancia de esta investigación radica en el aporte que los hallazgos pueden ofrecer para fortalecer la regulación de la carrera diplomática. Se espera que la ejecución de las propuestas presentadas a partir de esos hallazgos sienten las bases de lo que, en el futuro, pueda ser un cuerpo diplomático salvadoreño bien organizado, institucionalizado y profesional, capaz de defender con alta eficiencia los intereses del país en el exterior.

### **MARCO TEÓRICO:**

Dado que el enfoque central de esta investigación estará puesto en la regulación de la carrera diplomática en la legislación vigente en El Salvador y en el estudio de derecho comparado, será necesario plantear algunos parámetros que sirvan como ejes conceptuales sobre los cuales debe interpretarse la lectura.

De tal forma, por *carrera diplomática* debe entenderse el régimen especial y jerarquizado, basado en el mérito, que regula el ingreso por concurso público, el ascenso, la permanencia y el retiro de los funcionarios pertenecientes a la misma. Ésta es conformada por profesionales especialmente formados en la disciplina de las relaciones internacionales, quienes ejercen la representación diplomática de su país y cuya responsabilidad es promover y proteger los intereses nacionales en el ámbito internacional, a través de su labor en el Ministerio de Relaciones, en las embajadas, en las delegaciones ante organismos internacionales o en misiones especiales en el exterior.

En segundo término, es preciso aclarar que con *derecho comparado* se hace referencia al método de estudio del Derecho caracterizado por contrastar figuras jurídicas de distintos ordenamientos, con el fin de profundizar en el conocimiento del ordenamiento propio y en las distintas soluciones que ofrecen los demás ordenamientos jurídicos sobre un mismo problema. Para el caso en concreto, será el estudio de la ley que desarrolla la carrera diplomática en cada uno de los países con los que se compara la LOCD: Brasil, México y Perú.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN:**

La metodología utilizada para esta investigación fue, por una parte, la revisión de la legislación formal de El Salvador, Brasil, México y Perú. Además, para contar con cifras oficiales y datos actualizados que dotaran de mayor contenido la investigación, se tramitaron solicitudes de acceso a la información pública ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y ante el IEESFORD. Asimismo, se realizaron entrevistas a excancilleres de la República de El Salvador, a los Embajadores de Brasil, México y al Encargado de Negocios del Perú acreditados ante el Gobierno de El Salvador, a la Rectora del IEESFORD, a diplomáticos de carrera salvadoreños y extranjeros, y a abogados de la República de El Salvador. De esta forma, el análisis contiene elementos cualitativos y cuantitativos del tema que se aborda.



## **CAPÍTULO 1**

### **LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR: MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN**



## LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR: MARCO NORMATIVO Y SU APLICACIÓN

Como punto de partida, es necesario preguntarse cómo se regula la carrera diplomática en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (LOCD) de El Salvador, según su texto vigente<sup>1</sup>. Por lo tanto, este capítulo tiene por objetivo describir y analizar los siguientes aspectos desarrollados en la ley: (i) la carrera diplomática en El Salvador; (ii) requisitos de ingreso a la carrera diplomática; (iii) el Escalafón Diplomático; (iv) requisitos de ascenso; (v) situación legal de los diplomáticos de carrera; (vi) prohibiciones a los diplomáticos; y finalmente, (vii) el régimen disciplinario<sup>2</sup>. El análisis de este capítulo se complementa con las entrevistas realizadas a excancilleres, diplomáticos de carrera y abogados de la República de El Salvador<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Desde la entrada en vigencia de la LOCD, se han aprobado siete decretos de reformas a la ley en los siguientes años: 1953, 1954, 1970, 1977, 1985, 1986 y 2009. Tal como se desarrolla en el presente capítulo, de los siete decretos de reforma, los de 1953, 1954 y 1986 obedecieron a recortes o aumentos del presupuesto en gastos y viáticos; el de 1970 introdujo reformas de fondo en distintos aspectos de la carrera diplomática; el de 1977 se limitó a posibilitar que los funcionarios de carrera de mayor antigüedad pudieran seguir prestando servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores; y el de 2009 permitió que ciertos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores puedan ingresar a la carrera diplomática sin someterse al examen de concurso y que los mismos puedan permanecer en disponibilidad por tiempo indefinido. Cabe agregar que en respuesta a una solicitud de acceso a la información realizada el 15 de agosto de 2016 a la OIR de la Asamblea Legislativa, recibida el 25 de agosto de 2016, la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior informó que “a la fecha no existe en estudio un proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador”.

<sup>2</sup> El *Escalafón Diplomático* es las distintas categorías en las que se divide el régimen especial y jerarquizado que hemos dicho es la *carrera diplomática*. Por lo tanto, al desarrollar los *requisitos de ascenso*, se analizarán los requisitos que deben cumplirse para ascender de una categoría diplomática del Escalafón a la siguiente. En cuanto a la *situación legal de los diplomáticos de carrera*, ésta hace referencia a si un diplomático está en actividad o en disponibilidad, en cuyo caso se pertenece a la carrera diplomática, o en situación de retiro, en cuyo caso ya no se pertenece formalmente a la carrera. Finalmente, el *régimen disciplinario* es el conjunto de normas que establecen prohibiciones y sanciones para los funcionarios que forman parte de la carrera diplomática.

<sup>3</sup> Utilizando como criterios de selección (i) la categoría diplomática y (ii) la antigüedad, se entrevistaron a las siguientes personas para el análisis de los contenidos del capítulo 1 de la presente investigación: Dr. Alfredo Martínez Moreno, excanciller de la República y diplomático de carrera salvadoreño con categoría de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, quien tiene sesenta y un años de antigüedad en la carrera diplomática; Licda. Marisol Argueta de Barillas, excanciller de la República y diplomática de carrera salvadoreña con categoría de Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria, quien tiene veinticuatro años de antigüedad en la carrera diplomática; Dra. Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, diplomática de carrera salvadoreña con categoría de Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria, quien tiene doce años de antigüedad en la carrera diplomática; Licda. María Fernanda Castillo Padilla, diplomática de carrera salvadoreña con categoría de Primer Secretario, quien tiene cuatro años de antigüedad en la carrera diplomática; Lic. Carlos Efraín Segura Aragón, diplomático de carrera salvadoreño con categoría de Segundo Secretario, quien tiene cuatro años de antigüedad en la carrera diplomática; y a la Licda. Katya Daniela Torres Mejía, diplomática de carrera salvadoreña con categoría de Tercer Secretario, quien tiene cuatro años de antigüedad en la carrera diplomática. De esta forma se

### **i. Antecedentes normativos a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático**

El 24 de mayo de 1927, se aprobó la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República<sup>4</sup>, en adelante la “**Ley de 1927**”, convirtiéndose esta en la primera ley sobre el servicio exterior en El Salvador. En ella se desarrolló el ingreso a la carrera diplomática y consular, el Escalafón, los ascensos, el régimen disciplinario, entre otros aspectos.

Dicho cuerpo normativo se aprobó a iniciativa del Órgano Ejecutivo, entonces presidido por el Dr. Pío Romero Bosque, por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores, el Dr. José Gustavo Guerrero, quien había regresado de Europa para asumir dicho cargo, luego de haber ejercido como Cónsul en Burdeos, Encargado de Negocios en Italia y Ministro Plenipotenciario en París, Madrid y Roma, según refiere Martínez Moreno (2002).

La Sociedad de las Naciones había sido fundada siete años antes, en 1920, como resultado de la Conferencia de Paz de París que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Con ello, inició una nueva era en la diplomacia, a la cual, por supuesto, había estado expuesto el Dr. Guerrero. El jurisconsulto Ricardo Gallardo, según retoma Martínez Moreno (2002), señaló que el Dr. Guerrero “en el desempeño de la Cartera de Relaciones Exteriores, luchó con denuedo por extirpar las dos mayores lacras de que adolecía la representación diplomática en el extranjero: su inmovilismo y su improvisación. La primera es hasta cierto punto explicable en naciones cuyas fuentes de ingresos fiscales son relativamente escasas y reducidas, mientras que la segunda tenía su origen en la carencia de una carrera profesional adecuada” (Martínez Moreno, 2002, p. 16). Cabe señalar que dos años después de aprobarse la Ley de 1927, el Dr. Guerrero asumiría la presidencia de la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

En la Ley de 1927, se atribuyó la representación diplomática de El Salvador en el extranjero a los Ministros Plenipotenciarios, quienes estaban al frente de las *legaciones*. Si bien se otorgó al Órgano Ejecutivo la posibilidad de nombrar a Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios, esto era con el propósito de enviarlos a Misiones Especiales (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 8). Al respecto, Morales Lama (2013) señala que “las legaciones como misión diplomática fueron históricamente muy importantes, a tal nivel que era el nombre genérico de toda misión diplomática hasta antes de 1945”.

Luego, el 8 de septiembre de 1936, bajo el segundo período presidencial de Maximiliano Hernández Martínez, y a iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, dirigido por el

---

lograron obtener las valoraciones del diplomático de mayor categoría y antigüedad dentro del Escalafón Diplomático, y la de algunos de los diplomáticos con menor categoría y antigüedad, permitiendo hacer así un análisis histórico y también contemporáneo de las distintas variables de la investigación. Además, se entrevistó al Dr. José Albino Tinetti, destacado abogado salvadoreño que se especializa en temas constitucionales, a quien se le cuestionó sobre aquellos temas directamente relacionados con los preceptos de la Constitución de la República de El Salvador.

<sup>4</sup> Se aprobó mediante Decreto Legislativo del 24 de mayo de 1927, publicado en el D.O. n.º 118, tomo n.º 102, del 27 de mayo de 1927.

Canciller Miguel Ángel Araujo, se aprobó la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador<sup>5</sup>, en adelante la “Ley de 1936”, en la cual, a diferencia de su antecesora, se reguló únicamente lo relativo a la carrera diplomática, dejándose por fuera lo relativo a la carrera consular. Cabe señalar que el Canciller Miguel Ángel Araujo fue quien, dos años antes, había externado el cuestionado reconocimiento de El Salvador al Estado de Manchukuo, lo cual convirtió a El Salvador en el primer país miembro de la Sociedad de Naciones en desconocer el llamamiento de dicha organización a no reconocerlo. Según recalca Iijima (2003), esto generó presiones internacionales que exigían al país retirar dicho reconocimiento, incluyendo las gestiones del Dr. Guerrero, quien para entonces era el vicepresidente de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Tanto la Ley de 1927, como la Ley de 1936, dotaron de contenido a gran parte de la regulación vigente. Por lo tanto, en el desarrollo del presente análisis se hará referencia a sus disposiciones, cuando estas hayan servido como un antecedente a lo regulado actualmente en la LOCD, o cuando quiera destacarse un cambio o evolución importante en la ley.

### **1.1. La carrera diplomática en El Salvador**

El Estado desarrolla sus funciones públicas de beneficio colectivo por medio de individuos que forman parte de un sistema especial denominado *régimen administrativo* o *régimen de la Administración Pública*. Según Mena Guerra y Fratti de Vega (2011), este sistema lo conforma el personal laboral o trabajador del Estado que, dadas las funciones que desarrolla, en función de ese interés general, se encuentra sujeto a un régimen laboral especial. En ese sentido, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha establecido que “a diferencia de los trabajadores privados, en el sector público la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien -de forma general e impersonal- establece por mandato constitucional y legal, las condiciones de los servicios públicos y decide, por complejos mecanismos, a quién se nombra para la prestación de los mismos, con lo cual, el nexo que liga a los servidores públicos con el Estado es de derecho público administrativo”<sup>6</sup>.

En El Salvador, el servicio exterior salvadoreño ha estado conformado, históricamente, por agentes diplomáticos de carrera y por personas no pertenecientes a la misma<sup>7</sup>. Por lo tanto, es

---

<sup>5</sup> Se aprobó mediante Decreto Legislativo del 8 de septiembre de 1936, publicado en el D.O. n.º 197, tomo n.º 121, del 11 de septiembre de 1936.

<sup>6</sup> Referirse a la sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador con ref. 63-2007/69-2007.

<sup>7</sup> El art. 9 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República de 1927, que como se ha dicho, fue la primera ley sobre la materia en El Salvador, establecía: “los cargos de las primeras tres categorías serán encomendados de preferencia a personas pertenecientes a la carrera diplomática, en servicio activo o en disponibilidad. También pueden ser confiados a individuos ajenos a la carrera diplomática, en quienes concurrieran



importante diferenciar al servicio exterior del *servicio diplomático de carrera*. Al respecto, la LOCD establece lo siguiente:

*“El servicio diplomático de El Salvador constituye una carrera sujeta a las normas de la presente ley. Su organización y funcionamiento corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores”* (LOCD, 1952, art. 1).

Esta disposición encuentra su antecedente en la Ley de 1927, en la cual se estableció, por primera vez, que “la carrera diplomática constituye una especialidad” (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 1), lo cual fue retomado íntegramente por el art. 7 de la Ley de 1936. Luego de ochenta y nueve años de establecida formalmente la carrera diplomática en El Salvador, actualmente pertenecen a ella ciento setenta y seis diplomáticos, quienes ocupan distintas categorías, según se muestra en la siguiente **Tabla 1**.

**Tabla 1.**  
**Miembros de la carrera diplomática de El Salvador, por categoría**

<b>RANGO DIPLOMÁTICO</b>	<b>DIPLOMÁTICOS DE CARRERA ACTUALMENTE INSCRITOS EN EL ESCALAFÓN</b>	<b>PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE DIPLOMÁTICOS DE CARRERA</b>
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	21	12%
Enviado Extraordinario y Plenipotenciario	7	4%
Ministro Consejero	14	8%
Consejero	15	9%
Primer Secretario	39	22%
Segundo Secretario	38	21%
Tercer Secretario	42	24%
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia con base en datos del IEESFORD, a junio de 2016.*

---

circunstancias especiales, méritos extraordinarios y que, además, hayan prestado servicios importantes a la patria”.

Como puede apreciarse, el sesenta y siete por ciento de los diplomáticos de carrera tienen la categoría de Secretario. Para entender el motivo por el cual hay tantos diplomáticos en las categorías más bajas, en comparación con los que ostentan alguna de las categorías más altas, es importante identificar que el mayor número de los diplomáticos de carrera se inscribieron en el Escalafón Diplomático en el 2013, representando el treinta y tres por ciento del total de los diplomáticos de carrera, seguidos por los inscritos en el 2009, año en el cual se inscribió otro treinta y un por ciento del total de los actuales diplomáticos de carrera. Por lo tanto, los diplomáticos de carrera tienen, en su mayoría, una antigüedad de entre tres y siete años. El diplomático con mayor antigüedad, quien además continúa en servicio activo, fue inscrito en el Escalafón en 1956<sup>8</sup>, **Tabla 2**.

**Tabla 2.**  
**Miembros de la carrera diplomática de El Salvador, por año de ingreso**

<b>AÑO DE INGRESO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA</b>	<b>DIPLOMÁTICOS ACTUALMENTE INSCRITOS EN EL ESCALAFÓN</b>	<b>PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE DIPLOMÁTICOS DE CARRERA</b>
1956	1	0.6%
1976	2	1.1%
1977	2	1.1%
1988	1	0.6%
1989	3	1.7%
1993	5	2.8%
1994	8	4.5%
1995	1	0.6%
2004	18	10.2%
2005	17	9.7%
2009	55	31.2%
2011	1	0.6%
2013	58	33%
2014	2	1.1%

<sup>8</sup> El diplomático de carrera con mayor antigüedad es el Dr. Alfredo Martínez Moreno, excanciller de la República y actual Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de carrera. Forma parte de la base consultada para la presente investigación.

2015	1	0.6%
2016	1	0.6%
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia con base en datos del IEESFORD, a junio de 2016.*

## **1.2. Requisitos de ingreso a la carrera diplomática**

Para ser considerado como funcionario diplomático de carrera, la LOCD establece como requisito estar inscrito en el Escalafón Diplomático. Esta regla, que se instauró por la Ley de 1927 y que luego fue retomada por la Ley de 1936<sup>9</sup>, se regula en la ley vigente de la siguiente forma:

*“Para ser considerado como funcionario diplomático de carrera, será indispensable estar inscrito en el Escalafón Diplomático. En dicho Escalafón serán asentados por rigurosa antigüedad<sup>10</sup> los funcionarios de cada una de las diversas categorías” (LOCD, 1952, art. 53).*

Para ser inscrito en dicho Escalafón, la LOCD señala distintas vías para ingresar a la carrera diplomática, las cuales son: (i) los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, con al menos dos años de servicio, que triunfen en el concurso abierto por el Ministerio de Relaciones Exteriores; (ii) los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, con al menos cuatro años consecutivos de servicio, que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático; y (iii) los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, con al menos quince años de servicio, que aprueben el examen de admisión respectivo. La LOCD lo regula así:

*“Serán inscritos:*

- a) Las personas que ingresen a la carrera diplomática por haber triunfado en concurso abierto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, después de haber prestado servicios durante dos años consecutivos.*
- b) Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparezcan en el cuadro de equivalencia del actual Ceremonial Diplomático de la República, con la*

<sup>9</sup> El art. 51 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1927 establecía que “para ser considerado como funcionario de carrera, se requiere estar inscrito en el Escalafón Diplomático o Consular”. La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1936 retomó esta disposición en su art. 28, en el cual se estableció que “para ser considerado como funcionario diplomático de carrera, se requiere ser inscrito en el Escalafón Diplomático”.

<sup>10</sup> Debe señalarse que en el listado de diplomáticos de carrera entregado por el IEESFORD, los diplomáticos están inscritos según su respectiva categoría, pero no están asentados en orden de antigüedad, sino en orden alfabético.

*misma categoría que tienen en el mencionado cuadro, siempre que tengan más de cuatro años consecutivos de servicio y el tiempo que el Escalafón establece[...]*” (LOCD, 1952, art. 54).

*“Las personas que por espacio de 15 años o más hayan desempeñado un cargo en el servicio diplomático y no se encuentren inscritas en el Escalafón, podrán solicitarlo, previa comprobación del tiempo de servicio e inscribirse en la última categoría que hayan desempeñado por lo menos durante 5 años consecutivos, siempre que hayan sido aprobadas en el examen de admisión respectivo”* (LOCD, 1952, art. 55).

A continuación, se desarrollarán y analizarán, por separado, cada una de estas tres vías de ingreso a la carrera diplomática que contempla la legislación vigente:

### **1.2.1. Servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores con al menos dos años de servicio**

Como antecedente, la Ley de 1927 establecía que podían ser admitidos *los ciudadanos* que reunieran las condiciones exigidas por la ley (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 1). Por lo tanto, debe señalarse como un cambio sustancial en la ley, el hecho de que el examen originalmente estaba abierto a todos los ciudadanos, mientras que en la LOCD solo está abierto a las personas que han prestado servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por el tiempo que fija la ley. Para poder someterse al examen, los aspirantes deben reunir además ciertos requisitos, según se muestra a continuación:

*“A la carrera diplomática solamente se podrá ingresar en la categoría de Tercer Secretario, salvo lo dispuesto en el art. 15 de la presente ley, debiendo los aspirantes, presentarse a concurso, en el cual podrán ser admitidas las personas que reúnan las condiciones siguientes:*

- a) Ser salvadoreño por nacimiento con goce de los derechos civiles y políticos;*
- b) Ser de honrosos antecedentes, poseer sólida cultura y observar una conducta intachable, a juicio del Ministro de Relaciones Exteriores;*
- c) No ser menor de veinte y un (sic) años de edad;*
- d) Poseer título de bachiller en Ciencias y Letras, de Profesor Normalista o cualquier otro título académico o ser egresado de una Escuela Diplomática”.* (LOCD, 1952, art. 9).

*“Las personas que posean título universitario en Derecho, Humanidades, Ciencias Diplomáticas, Ciencias Políticas, Ciencias Económicas o Ciencias Sociales podrán ingresar a la carrera diplomática con la categoría de 1er o 2do Secretario, de*

*acuerdo a los resultados obtenidos en el examen de ingreso correspondiente, a juicio del Ministro de Relaciones Exteriores”<sup>11</sup> (LOCD, 1952, art. 15).*

A grandes rasgos, se han mantenido los mismos requisitos para ser admitido en el examen de concurso que establecía la Ley de 1927 y que luego fueron retomados en la Ley de 1936. Así, por ejemplo, se mantiene el requisito de tener, al menos, veintiún años de edad y ser salvadoreño por nacimiento<sup>12</sup>. En cuanto al requisito de ser “de honrosos antecedentes”, la Ley de 1927 hacía referencia a “carecer de antecedente penal y haber observado siempre una conducta intachable” (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 1). Esto se modificó en la Ley de 1936, la cual sustituyó el requisito de “carecer de antecedente penal” por el de “ser de honrosos antecedentes” (Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, 1936, art. 7), el cual es menos objetivo que el anterior.

El requisito de “poseer un título de bachiller en Ciencias y Letras, de Profesor Normalista, o cualquier otro título académico” se incorporó a través de una reforma a la LOCD en 1970<sup>13</sup>; no obstante, debe señalarse que en El Salvador ya no se otorgan dichos títulos<sup>14</sup>. Además, este requisito es más flexible al que establecían la Ley de 1927 y la Ley de 1936, las cuales exigían, como mínimo, un grado universitario o competencia en materias de grado<sup>15</sup>. En la LOCD, en cambio, se optó por dar un trato privilegiado a las personas que poseen un título universitario, quienes pueden ingresar a la carrera con la categoría de Segundo o Primer Secretario, según el artículo transcrito anteriormente. Al respecto, debe señalarse que en la época en la que se aprobó esta ley, hace sesenta y cuatro años, el título de bachiller no era muy común, con lo cual se podía justificar un trato diferenciado a quienes tuvieran un título de licenciatura.

---

<sup>11</sup> Según el texto originalmente aprobado en 1952, la LOCD daba este beneficio a quienes tenían un título universitario de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, o a quienes se habían graduado de una Escuela Diplomática. La redacción actual se incorporó mediante una reforma aprobada por medio del Decreto Legislativo n.º 670, del 5 de mayo de 1970, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

<sup>12</sup> El art. 6 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1936 contempló la posibilidad de que personas extranjeras “de indiscutible honorabilidad y competencia” pudieran ejercer de forma *ad honorem* los cargos de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, Ministro Residente y Encargado de Negocios. Esto se eliminó posteriormente con una reforma, estableciéndose que incluso estos cargos “serán desempeñados por salvadoreños por nacimiento”, según el Decreto Legislativo n.º 172 del 18 de diciembre de 1946, publicado en el D.O. no 6, tomo n.º 142 del 10 de enero de 1947.

<sup>13</sup> Se incorporó mediante el Decreto Legislativo n.º 670 del 5 de mayo de 1970, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

<sup>14</sup> Respuesta a solicitud de información realizada el 23 de agosto de 2016 a la OIR del Ministerio de Educación, recibida el 14 de septiembre de 2016.

<sup>15</sup> El art. 1 literal f) de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1927 exigía “tener el título de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales o conocimientos suficientes en estas ciencias”. Por otra parte, el art. 7 inciso 4º de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1936 exigía “tener título de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales o acreditar conocimientos en las siguientes materias: Historia y Geografía Universales y en especial de El Salvador, Economía Política, Estadística y Contabilidad, Derecho Internacional Público y Privado, Constitución Política y Leyes Administrativas de El Salvador, Reglamentos y Leyes de los Cuerpos Diplomáticos y Consular de la República, nociones generales de Derecho Civil, conocimiento de los tratados celebrados entre la República y otras naciones(...)”.

En cuanto a ser egresado de una escuela diplomática, fue hasta en 2004 que se dio un primer avance con la apertura de la Academia Diplomática en El Salvador. Esta luego se declaró extinta en 2010<sup>16</sup>, con la inauguración del IEESFORD, el cual imparte una Maestría en Diplomacia y otros cursos relacionados con el quehacer diplomático. No obstante, según cifras oficiales del IEESFORD, de un total de quince graduados de la Maestría en Diplomacia, a la fecha únicamente cinco forman parte del servicio diplomático de carrera<sup>17</sup>.

En el mencionado concurso, la LOCD señala que “los aspirantes deberán demostrar conocimiento en las disciplinas académicas que señalen los programas elaborados y aprobados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En todo caso, se exigirán conocimientos del idioma inglés, preferentemente, o de cualquier otro” (LOCD, 1952, art. 10). Para que se convoque al mismo, es necesario que haya una vacante, ya que “el Ministerio de Relaciones Exteriores no abrirá concurso alguno, sino cuando existan puestos vacantes y únicamente para efectos de llenarlos” (LOCD, 1952, art. 12). A pesar de ello, y a diferencia de la Ley de 1927<sup>18</sup>, la LOCD no establece el número de puestos que deben existir en cada categoría, sino que deja a discreción del Órgano Ejecutivo “el número de funcionarios que han de integrar el cuerpo diplomático” (LOCD, 1952, art. 6). Tampoco existe un reglamento que desarrolle este tema.

Por ese motivo, y con el objetivo de “fijar el número de integrantes de la carrera diplomática de El Salvador y el modo de aumentarlo en base a las necesidades del servicio”, se aprobó, el 1 de julio de 2013, el Acuerdo Ejecutivo N. 1072/2013, en el cual se acordó fijar el número de puestos de la carrera diplomática en doscientos cincuenta y siete, los cuales se dividen en todas las categorías, según se muestra en la **Tabla 3**.

**Tabla 3.**  
**Distribución de puestos en la carrera diplomática, por categoría**

Categoría	Número de puestos
Embajador	20
Enviado	27

<sup>16</sup> Tal declaración se hizo mediante el acuerdo n.º 1795/2010 del 24 de noviembre de 2010, publicado en el D.O. no. 15, tomo no. 390 del 21 de enero de 2011.

<sup>17</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 002-SAI-2016, realizada el 12 de mayo de 2016 a la OIR del IEESFORD; recibida el 25 de mayo de 2016.

<sup>18</sup> El art. 3 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1927 establecía expresamente el número de puestos que debían haber en cada una de las categorías de la carrera diplomática “mientras el Poder Ejecutivo, por razones especiales, no suprima o aumente el número de Legaciones de El Salvador”. Estas se distribuían de la siguiente forma: tres Ministros Plenipotenciarios de Primera Clase, inclusive un Ministro o Delegado permanente acreditado ante la Sociedad de Naciones; seis Ministros Plenipotenciarios de Segunda Clase; cuatro Ministros Plenipotenciarios de Tercera Clase; dos Consejeros; tres Primeros Secretarios; cinco segundos secretarios; y doce Agregados. Es decir, la carrera diplomática estaba conformada por un total de treinta y cinco diplomáticos.



Ministro Consejero	35
Consejero	35
Primer Secretario	40
Segundo Secretario	45
Tercer Secretario	60

*Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo Ejecutivo N.º 1072/2013 del 1 de julio de 2013*

El IESSFORD informó que el último de estos concursos de ingreso se realizó mediante el Acuerdo Ejecutivo N.º 1073/2013, del 1 de julio de 2013, en el cual se sometieron a concurso cincuenta puestos en las siguientes categorías:

- (i) Quince puestos en la categoría de Primer Secretario;
- (ii) Quince puestos en la categoría de Segundo Secretario; y
- (iii) Veinte puestos en la categoría de Tercer Secretario<sup>19</sup>.

El examen fue aprobado por cuarenta y ocho servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes mediante Acuerdo N.º 1508/2013, del 19 de septiembre de 2013, fueron distribuidas de la siguiente manera:

- (i) Quince ingresaron a la categoría de Primer Secretario;
- (ii) Cuatro ingresaron a la categoría de Segundo Secretario; y
- (iii) Veintinueve ingresaron a la categoría de Tercer Secretario<sup>20</sup>.

De lo anterior, puede evidenciarse que se llenaron más puestos en la categoría de Tercer Secretario que los que se habían señalado en la convocatoria. No obstante, dado que en el Acuerdo Ejecutivo N.º 1072/2013 se definieron en sesenta las posiciones disponibles en esta categoría (referirse nuevamente a la **Tabla 1**), y siendo que actualmente solo hay cuarenta y dos diplomáticos de carrera ocupado esos puestos, aún sobran vacantes<sup>21</sup>, por lo que la sobreasignación de funcionarios en la categoría de Tercer Secretario realizada en la última convocatoria, no contraría el fondo de lo dispuesto por la LOCD en este tema.

<sup>19</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 007-SAI-2016, realizada el 24 de julio de 2016 a la OIR del Ministerio de Relaciones Exteriores, recibida el 26 de julio de 2016.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Al comparar los datos de los diplomáticos de carrera actualmente inscritos en el Escalafón (disponibles en la Tabla 2), con los puestos definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Acuerdo n.º 1072/2013 (disponibles en la Tabla 3), se obtiene lo siguiente: en la categoría de Embajador, hay una persona inscrita de más en el Escalafón; en la categoría de Enviado, hay veinte vacantes; en la categoría de Ministro Consejero, hay veintiún vacantes; en la categoría de Consejero, hay veinte vacantes; en la categoría de Primer Secretario, hay un vacante; en la categoría de Segundo Secretario, hay siete vacantes; y en la categoría de Tercer Secretario, hay dieciocho vacantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores, según la LOCD, debería convocar a un concurso para efecto de llenar estas vacantes.

La LOCD no establece un tiempo mínimo con el cual deba realizarse la convocatoria, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su discrecionalidad el plazo a fijar. Tal como se pudo verificar, el Acuerdo Ejecutivo N.º 1073/2013, a través del cual se convocó al último examen de concurso, se emitió el 1 de julio de 2014, y en éste se fijó como fecha límite para entregar la documentación requerida, el 4 de julio de ese año, dando así un plazo de únicamente tres días. Asimismo, en el acuerdo se dispuso que la lista de personas admitidas al examen se publicaría el 5 de julio, y se agendó el examen teórico de conocimientos para el sábado 6 de julio<sup>22</sup>.

En este tema, Carlos Efraín Segura, diplomático de carrera con categoría de Segundo Secretario, señaló como un “punto negativo” el hecho que “no nos dieron el tiempo suficiente para prepararnos, ya que se nos convocó a concurso apenas unos días antes de los exámenes” (C. Segura, comunicación personal, 31 de agosto de 2016). En igual forma se expresó Katya Daniela Torres Mejía, diplomática de carrera con categoría de Tercer Secretario, quien manifestó que “me parece que el programa de ingreso al Escalafón aún tiene mucho que mejorar, específicamente en cuanto a los plazos de preparación” (K. Torres, comunicación personal, 24 de agosto de 2016).

Para evaluar a los aspirantes que logran presentar a tiempo toda la documentación, la LOCD señala que debe conformarse un Tribunal de Examen, integrado de la siguiente manera:

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores designará a las personas que formarán el Tribunal de Examen, debiendo en lo posible estar integrado por el Viceministro del Ramo, quien lo presidirá, y por funcionarios del servicio exterior de carrera con categoría, por lo menos, de Ministros Consejeros; así como por un abogado, de preferencia dedicado al estudio del Derecho Diplomático, Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado”* (LOCD, 1952, art. 13).

Pudo comprobarse que, en el pasado, este Tribunal ha estado conformado, entre otras personas, por excancilleres de la República, como la Licda. María Eugenia Brizuela de Ávila, quién es además diplomática de carrera con categoría de Ministro Consejero, y por el Dr. Fidel Chávez Mena, quien reúne el requisito de ser abogado.

No obstante, los diplomáticos que ingresaron en 2013 señalaron que su respectivo Tribunal de Examen estuvo conformado por al menos un diplomático de carrera de otra nación acreditado ante el Gobierno de El Salvador, lo cual no está contemplado en la LOCD. Así, por ejemplo, se mencionaron a los embajadores de Argentina, Colombia, Israel, Panamá y Perú. Si bien la LOCD permite cierta discrecionalidad al señalar quiénes deben “en lo posible” integrar el Tribunal de Examen (LOCD, 1952, art. 13), debe analizarse si al integrarlos por funcionarios diplomáticos extranjeros se lesiona la soberanía del Estado y si va más allá de los límites que

---

<sup>22</sup> El acuerdo se publicó en el D.O. n.º 132, tomo n.º 400, del 18 de julio de 2013, fecha en la que ya había finalizado la convocatoria, por lo que su publicación en este medio careció de efectos de publicidad.



la misma ley establece, con lo cual se podría lesionar además el principio de legalidad, lo cual podría derivar en la nulidad de esos nombramientos<sup>23</sup>. La Dra. Elizabeth Villalta, quien ingresó a la carrera hace más de diez años, descartó que esto hubiera ocurrido antes y señaló que esta es “una práctica nueva” (E. Villalta, comunicación personal, 19 de agosto de 2016).

### 1.2.2 Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático

Como se ha mencionado, la LOCD brinda una segunda vía para ingresar a la carrera diplomática, sin la necesidad de someterse a un examen, a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático (**Tabla 4**), con la misma categoría que tienen en el mencionado cuadro, siempre que tengan más de cuatro años consecutivos en servicio y el tiempo que el Escalafón establece (LOCD, 1952, art. 54). Este cuadro de equivalencias es desarrollado por la Ley del Ceremonial Diplomático, con el propósito de fijar reglas de protocolo y de cortesía.

**Tabla 4.**  
**Cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático**

<b>CARGO EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES</b>	<b>CARGO EQUIVALENTE EN LA CARRERA DIPLOMÁTICA</b>
Ministro de Relaciones Exteriores	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Viceministro de Relaciones Exteriores	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Director General de Protocolo y Órdenes	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Subdirector General de Protocolo y Órdenes	Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario
Directores Generales <sup>24</sup> y Asesores	Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario

<sup>23</sup> El art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que “también procede la acción contencioso administrativa en los siguientes casos: a) contra actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales incurriendo en desviación de poder. Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos a los fijados por el ordenamiento jurídico (...)”.

<sup>24</sup> Según el organigrama disponible en la página web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen un total de diez direcciones. Además de la Dirección General de Protocolo y Órdenes, que goza de una mejor posición en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático, las demás son: Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Soberanía e Integridad Territorial, Dirección General de Desarrollo Social Integral, Dirección General de Migración y Desarrollo, Dirección General de Derechos Humanos, Dirección General del Servicio Exterior, Dirección General de Cooperación para el Desarrollo, Dirección General de Relaciones Económicas, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Directores de la Dirección General de Protocolo y Órdenes <sup>25</sup>	Ministro Consejero
Agregados al Protocolo	Secretario

*Fuente: elaboración propia con base en el art. 42 de la Ley del Ceremonial Diplomático*

El texto de la LOCD originalmente aprobado en 1959, sí exigía que estos funcionarios aprobaran un examen de ingreso; sin embargo, esto se eliminó a través de una reforma en mayo de 2009<sup>26</sup>, por lo que ahora estos gozan de un trato privilegiado, ya que solo se les exigen los requisitos de tiempo, luego del cual son considerados “en servicio activo diplomático”, pudiendo gozar de todas las prerrogativas de los diplomáticos de carrera.

Al respecto, el Dr. Alfredo Martínez Moreno opinó que “de ninguna manera” se justifica eximir del examen de ingreso a quienes aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático y que todos “deberían someterse, sin excepción, al examen de admisión respectivo”. Asimismo, fue tajante al afirmar que “se debe derogar esta reforma [de 2009]” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

### **1.2.3 Servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores con al menos quince años de servicio**

Finalmente, la tercera vía que establece la LOCD para ingresar al Escalafón, es para las personas que, por un lapso de quince años, hayan desempeñado un cargo en el servicio exterior y no se encuentren inscritas en el mismo, quienes pueden ser inscritas en la última categoría que hayan desempeñado durante, al menos, cinco años consecutivos, previa aprobación del examen de admisión respectivo (LOCD, 1952, art. 55). Por lo tanto, les aplica todo lo desarrollado en el subapartado 1.2.1, con respecto al examen de concurso.

En cuanto a esta prerrogativa que se otorga en la ley vigente a quienes tienen al menos quince años de servicio, la Dra. Elizabeth Villalta mencionó que estas disposiciones favorecen “a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que prácticamente han hecho una carrera dentro del mismo, pero que por diversos motivos no se sometieron [antes] al concurso. Lo que importa es la experticia en la carrera diplomática, al haber estado un tiempo más que prudencial en el Ministerio de Relaciones Exteriores” (E. Villalta, comunicación personal, 19 de agosto de 2016).

<sup>25</sup> Según el Acuerdo Ejecutivo n.º 286/2011 del 24 de febrero de 2011, dentro de la estructura organizativa de la Dirección General de Protocolo y Órdenes se encuentran los siguientes: Director de Inmidades y Privilegios, Director para Asuntos Administrativos, y el Director del Ceremonial Diplomático.

<sup>26</sup> La reforma se hizo mediante el Decreto Legislativo n.º 24 del 21 de mayo de 2009, publicado en el D.O. n.º 94, tomo n.º 383, del 25 de mayo de 2009.

De manera general, se buscó conocer la valoración de varios diplomáticos de carrera sobre las disposiciones y la aplicación práctica de la LOCD, en lo relativo a las tres distintas vías de ingreso a la carrera que han sido desarrolladas. La excanciller Marisol Argueta de Barillas opinó que, en este tema, “la ley es obsoleta y nos hemos tenido que ir adaptando a los tiempos de la mejor forma posible. La ley no establece criterios actuales de idoneidad, y eso hace difícil aplicar criterios de selección o de exclusión”. Por este motivo, agregó que “ahora lo que debe hacerse es establecer criterios más altos”, por ejemplo, distintos al de tener sólo un título de bachiller (M. Barillas, comunicación personal, 17 de agosto de 2016).

Asimismo, consideró que, a través de los años, en El Salvador “se ha ido creando un cuerpo diplomático imperfecto, estamos a años luz de llegar al estado ideal, pero debemos reconocer que hay un progreso”. Sobre el mismo tema, René Alberto Langlois, diplomático de carrera salvadoreño que actualmente tiene la categoría de Consejero, señala en su *Curso de Derecho Diplomático* que “debemos admitir que en el país no existe tal carrera” (Langlois, 2009, p. 229).

### 1.3 Escalafón Diplomático

La LOCD reconoce siete distintas categorías dentro de la carrera diplomática, dentro de las cuales se puede ascender; estas se detallan a continuación:

*“El Escalafón Diplomático es el siguiente:*

*Tercer Secretario de Embajada o Legación;*

*Segundo Secretario de Embajada o Legación;*

*Primer Secretario de Embajada o Legación;*

*Consejero*<sup>27</sup>;

*Ministro Consejero;*

*Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario*<sup>28</sup>;

*Embajador Extraordinario y Plenipotenciario”* (LOCD, 1952, art. 17).

En las tres posiciones más bajas de la carrera, se encuentran los Terceros, Segundos y Primeros Secretarios. Al enunciar estas categorías, la LOCD sigue haciendo mención a las

---

<sup>27</sup> La categoría de Consejero encuentra su antecedente en el texto original de la Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1927, aunque luego se eliminó a través de una reforma a dicha ley, en mayo de 1931, en la cual se sustituyó la categoría de Consejero por la de Encargado de Negocios. Sin embargo, aquella luego fue reincorporada con la aprobación de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1936, que mantuvo ambas figuras, y finalmente fue retomada con la aprobación de la LOCD, en 1952.

<sup>28</sup> El diccionario de la lengua española define el término *plenipotenciario* como “una persona enviada por un Estado o de un representante diplomático: que tiene pleno poder y facultad para tratar, concluir y acordar la paz u otros intereses”. Sin embargo, la práctica salvadoreña, según confirmaron las fuentes consultadas, es que los Embajadores soliciten autorización y reciban plenos poderes para suscribir cada acuerdo o tratado en específico. Tal como se verá también en el estudio de derecho comparado, este término parece estar en desuso.

embajadas y a las *legaciones*, a pesar de que según Morales Lama (2013), estas últimas dejaron de utilizarse a mediados de los cuarentas, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando la tendencia fue elevarlas al rango de embajadas, por lo que desde mediados de los cuarenta, “muy pocos países establecieron nuevas legaciones” y “puede colegirse que la legación es hoy una clase de misión prácticamente extinguida”.

Asimismo, según la LOCD, la representación diplomática recae en los Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios, los Enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios, y los Encargados de Negocios<sup>29</sup> (LOCD, 1952, art. 3). Antiguamente, el término *extraordinario* se utilizaba para designar a los agentes diplomáticos que no eran residentes y que participaban en misiones temporales, para diferenciarlos así de los *ordinarios*. No obstante, estas son figuras en desuso, tal como se comprueba en el estudio de derecho comparado que se expondrá en el capítulo 2. De igual forma, la figura del *Enviado*, que según Albertini (1866) antes se utilizaba para designar a los agentes diplomáticos que no podían tratar directamente con el Jefe de Estado, sino únicamente con el Ministro de Relaciones Exteriores, ya no se utiliza en la práctica internacional actual.

Por otra parte, es necesario aclarar que si bien el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario es considerado por la LOCD como “la máxima jerarquía de la carrera diplomática”, los funcionarios que ostentan ese cargo no necesariamente deben pertenecer a la carrera (LOCD, 1952, art. 16). Cuando se aprobó la LOCD, en 1952, en esta se establecía que “el Poder Ejecutivo no se sujetará a las normas de la presente Ley para el nombramiento, traslado y remoción de las personas que desempeñen los cargos de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario y Ministro Consejero, sean o no funcionarios de carrera”. Esta disposición, por lo tanto, daba completa discrecionalidad al Órgano Ejecutivo para nombrar, trasladar o remover a los funcionarios diplomáticos de carrera que ocupaban las tres categorías más altas. Sin embargo, este artículo se reformó en 1985<sup>30</sup>, el cual actualmente señala:

*“Los cargos del Servicio Exterior serán desempeñados por funcionarios de la carrera diplomática. No obstante, el Órgano Ejecutivo podrá nombrar*

---

<sup>29</sup> De forma contradictoria, el art. 78 de la LOCD establece que “queda abolida como categoría de la Carrera Diplomática Salvadoreña (sic) la designación de Encargado de Negocios. Las personas que se encuentren inscritas en el Escalafón Diplomático en tal forma, pasarán automáticamente, al publicarse esta ley, a la categoría de Ministros Consejeros (...)”. A pesar de ello, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, a la cual El Salvador se adhirió en 1961 y ratificó en 1965, incluye a los Encargados de Negocios dentro de las clases de Jefes de Misión. En la misma línea, los art. 20, 24 y 34 de la Ley del Ceremonial Diplomático de El Salvador, que data de 1998, incluye dentro de las categorías de agentes diplomáticos reconocidos por El Salvador, a los Encargados de Negocios con Carta de Gabinete y a los Encargados de Negocios *Ad-Interim* (sic). Por lo tanto, a través de cuerpos normativos distintos a la LOCD, El Salvador continúa reconociendo la función de los Encargados de Negocios.

<sup>30</sup> Se reformó mediante el Decreto Legislativo n.º 99 del 18 de julio de 1985, publicado en el D.O. n.º 160, tomo n.º 288, del 28 de agosto de 1985.



*Embajadores o Ministros Plenipotenciarios a personas que no pertenezcan a la carrera diplomática siempre que reúnan las condiciones requeridas para el cargo. Asimismo podrá nombrar, trasladar y remover libremente a las personas que desempeñan dichos cargos, sean o no funcionarios diplomáticos de carrera”* (LOCD, 1952, art. 2).

Es decir, ahora únicamente en las dos categorías más altas de la carrera diplomática pueden nombrarse a funcionarios que no sean diplomáticos de carrera, según el texto de la LOCD; no obstante, fuentes consultadas han señalado que esta norma no se ha cumplido en el pasado, ya que existe una constante en el servicio exterior salvadoreño de nombrar a funcionarios que no pertenecen a la carrera diplomática, en todas las categorías. Cabe señalar que esto era expresamente permitido únicamente por la Ley de 1936, la cual establecía que “los cargos de Agregado, Segundo Secretario, Primer Secretario y Consejero, son primordialmente cargos del servicio de carrera, aunque excepcionalmente, cuando el Poder Ejecutivo lo estime necesario, podrán ser designadas para ellos personas extrañas a dicho servicio” (Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, 1936, art. 31).

Al respecto, varios de los diplomáticos consultados señalaron que la excepción que brinda la LOCD para nombrar a Embajadores o Jefes de Misión que no pertenezcan a la carrera diplomática, siempre ha sido muy utilizada. Actualmente, de treinta y siete Embajadores que El Salvador tiene acreditados ante distintos gobiernos en el exterior, únicamente tres son Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios de carrera, lo que equivale al ocho por ciento<sup>31</sup>; adicionalmente, hay otros seis Embajadores que también pertenecen a la carrera diplomática, pero que tienen una menor categoría en el Escalafón Diplomático (**Anexo 1**)<sup>32</sup>. Los datos muestran que el setenta y seis por ciento de los Embajadores salvadoreños acreditados ante gobiernos en el exterior, no pertenecen a la carrera diplomática, por lo que existe una extrema subutilización del personal de carrera, ya que a pesar de que la carrera diplomática está conformada por ciento setenta y seis diplomáticos (ciento veintisiete diplomáticos activos y cuarenta y nueve en disponibilidad)<sup>33</sup>, solo el cinco por ciento fungen como Embajadores en el exterior.

Ante un total de cuarenta y dos representaciones diplomáticas que El Salvador tiene actualmente, hay un número insuficiente de Embajadores de carrera como para que sea técnicamente factible que el cien por ciento de los nombramientos de Jefes de Misión en el

---

<sup>31</sup> A la fecha de recepción de la información, en mayo de 2016, estaba pendiente el nombramiento del Jefe de Misión en cinco representaciones diplomáticas, siendo estas: i) Guatemala, con sede en Ciudad de Guatemala; ii) Bélgica, Luxemburgo, y Misión Permanente ante la Unión Europea, todas con sede en Bruselas; iii) Francia y Portugal, con sede en París; iv) Canadá, con sede en Ottawa; y v) India, con sede en Nueva Delhi. Es decir, hay un total de cuarenta y dos representaciones diplomáticas.

<sup>32</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 60-SAI-2016, realizada a la OIR del Ministerio de Relaciones Exteriores el 12 de mayo de 2016; recibida el 26 de mayo de 2016.

<sup>33</sup> Referirse a la Tabla 5: Diplomáticos salvadoreños en servicio activo y en disponibilidad, por categoría diplomática.

exterior recaigan sobre Embajadores de carrera. Basándose en los plazos que señala la LOCD, se necesitarán aproximadamente seis años para que los Ministros Consejeros y los Enviados Extraordinarios que actualmente están inscritos en el Escalafón Diplomático puedan ascender a la categoría de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, y entonces será técnicamente posible nombrar al cien por ciento de los Jefes de Misión en el exterior de entre los Embajadores de carrera<sup>34</sup>.

Sobre este tema, la excanciller Marisol Argueta de Barillas señaló que “la figura del Embajador debe diferenciarse de todos los demás cargos de la carrera diplomática, donde sí se necesitan técnicos bien capacitados en la materia. Si tuviera la capacidad de hacerlo, escogería sólo a funcionarios de carrera que reúnan a cabalidad con todas las características para representar al país como Embajadores. Hay que reconocer que hay muchas personas que no pertenecen a la carrera que podrían desempeñar el cargo y que no solo pueden representar con dignidad al país, sino que le van a traer réditos por sus capacidades, conocimientos y afinidades culturales con un destino diplomático específico. Pero es necesario que muestren instrucción, moralidad e idoneidad, y debe crearse un curso para exponerlos a la función diplomática. Lo que no debe permitirse son las influencias, que sin reunir los requisitos necesarios, se nombre a personas por motivos políticos, familiares o de amistades personales” (M. Barillas, comunicación personal, 17 de agosto de 2016).

Por otra parte, la Licda. María Fernanda Castillo Padilla, diplomática de carrera salvadoreña con categoría de Primer Secretario, criticó el hecho que “en algunas ocasiones, el hecho de ser parte del Escalafón Diplomático no es un aspecto determinante a la hora de enviar al exterior a nuestros representantes, situación que no debería de existir, puesto que para ello existe la carrera diplomática” (M. Castillo, comunicación personal, 26 de agosto de 2016). En el mismo sentido opinó el Dr. Alfredo Martínez Moreno, al señalar que “los funcionarios inscritos en el Escalafón deberían de ser los más nombrados y estimulados, y los políticos, los menos. Esto propicia la institucionalidad”. Al consultarle si consideraría viable fijar algún límite al nombramiento de Embajadores que no pertenezcan a la carrera, señaló que sí y propuso “un setenta por ciento de carrera y un treinta por ciento políticos” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

#### **1.4 Requisitos de ascenso**

Para ascender de una categoría diplomática a la inmediata superior, la ley no exige la aprobación de un examen, sino únicamente cumplir con un requisito de tiempo, según se detalla a continuación:

---

<sup>34</sup> Referirse a la Tabla 1 y al apartado 1.4: Requisitos de Ascenso para ver el número de diplomáticos inscritos en cada categoría y el número de años que se exigen para su ascenso en el Escalafón Diplomático.

*“Para poder ascender de una categoría diplomática a la inmediata superior, como funcionario de Carrera, será indispensable haber servido en la categoría inmediata inferior, a entera satisfacción del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el tiempo fijado en la siguiente escala:*

*De Tercer Secretario a Segundo Secretario: 4 años;*

*De Segundo Secretario a Primer Secretario: 4 años;*

*De Primer Secretario a Consejero: 4 años;*

*De Consejero a Ministro Consejero: 4 años;*

*De Ministro Consejero a Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario: 4 años;*

*De Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario a Embajador Extraordinario y Plenipotenciario: 2 años”* (LOCD, 1952, art. 52).

En otras palabras, alguien que ingresa a la carrera diplomática en la categoría de Tercer Secretario y asciende paulatinamente hasta llegar a ser Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, debe haber servido en la carrera al menos durante veintidós años. Quienes ingresan en la categoría de Segundo Secretario, solo deben esperar dieciocho años; y quienes ingresan a la carrera como Primer Secretario, solo deben esperar catorce años.

En este aspecto, amerita señalarse un vacío significativo en comparación con los criterios que establecía la Ley de 1927. Esta regulaba la existencia de “un expediente separado por cada uno de los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática y consular”, en el cual se debía anotar “el resumen de los informes que se recibirán sobre dichos funcionarios y que deberán ser suministrados anualmente por los jefes diplomáticos y consulares respectivos [...]; las anotaciones que serán hechas en el Ministerio por el Secretario del Despacho y por los Jefes de las Secciones correspondientes; todos los documentos y noticias que por otros medios lleguen al conocimiento del Ministerio y que demuestren la capacidad e idoneidad de los funcionarios mencionados. Esos expedientes de carácter estrictamente confidencial, serán tomados en cuenta para determinar el orden en que deban hacerse los ascensos” (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 25). No obstante, ninguna disposición similar fue retomada por la Ley de 1936, ni es contemplada actualmente por la LOCD.

La LOCD tampoco regula el requisito de un examen de ascenso entre las categorías del escalafón diplomático. No obstante lo anterior, el Reglamento Interno del IEESFORD destaca entre sus objetivos “preparar y ejecutar los exámenes para ascender a las diferentes categorías del escalafón diplomático en cumplimiento a la Ley del Servicio Exterior (*sic*) vigente” (Reglamento Interno del IEESFORD, art. 2). Dicho instituto confirmó que, en efecto, “se ha realizado examen de ascenso al Escalafón”<sup>35</sup>. Por lo tanto, a casi noventa años de

---

<sup>35</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 009-SAI-2016, realizada el 23 de agosto de 2016 a la OIR del IEESFORD; recibida el 6 de septiembre de 2016.

institucionalizada la carrera diplomática en El Salvador, puede afirmarse que se han realizado los primeros exámenes de este tipo, aunque no por disposición expresa de la LOCD.

En cuanto a la falta de exigencia de la LOCD de los exámenes de ascenso, la excanciller Marisol Argueta de Barillas opinó que este debería de establecerse como un requisito en la ley, por considerar que “el requisito del tiempo se cumple con facilidad, pero la capacidad se adquiere y se desarrolla, y debe demostrarse que se tiene la idoneidad” (M. Barillas, comunicación personal, 17 de agosto de 2016). En iguales términos opinó el Dr. Alfredo Martínez Moreno, al señalar que “cada ascenso debería de tener una prueba de suficiencia, además del tiempo de servicio. Y para ascender de Enviado a Embajador, debería de entregarse un trabajo de la carrera que quede dentro del acervo bibliográfico de la Cancillería, para consulta” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

Finalmente, pudo constatar que hay funcionarios diplomáticos de carrera que han sido nombrados en el servicio exterior en una categoría diplomática superior a la de su respectivo rango dentro del Escalafón Diplomático; es decir, la de Secretarios que fungen en el exterior como Consejeros o Ministros Consejeros, etc. Sin embargo, esto no está regulado expresamente en la LOCD y debe aclararse que no equivale a un ascenso dentro del Escalafón, ya que si bien se asume un cargo funcional, la categoría dentro de la carrera diplomática queda inalterada. Sobre ello, la excanciller Marisol Argueta de Barillas señaló que “en la práctica, varios países utilizan a un diplomático de un rango al cual se le asigna otro rango funcional. No es lo ideal, pero no es ilegal; si esa es la plaza que está disponible en el servicio exterior, no se está inhibido. A veces se da porque los salarios son muy bajos, y hay que reconocer que, en la práctica, la falta de recursos puede limitar la aplicación exacta de la ley” (M. Barillas, comunicación personal, 17 de agosto de 2016). En efecto, tal como se desarrolla en el capítulo 2, esta es una práctica permitida en el derecho comparado, aunque bajo ciertas condiciones y requisitos<sup>36</sup>.

### **1.5 Situación legal de los diplomáticos de carrera**

La LOCD establece “tres situaciones para los funcionarios de carrera del servicio exterior: servicio activo, disponibilidad, retiro o jubilación” (LOCD, 1952, art. 26). En los siguientes subapartados se hará una descripción de cada una de ellas.

---

<sup>36</sup> Véanse los apartados 2.3.1 Ascensos en Brasil y 2.3.2 Ascensos en México.



### 1.5.1 Servicio activo

El servicio activo está conformado por los diplomáticos de carrera que se encuentran prestando servicios en el exterior o en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La LOCD señala lo siguiente:

*“Se considerarán en servicio activo todos los funcionarios de carrera que desempeñen cargos en el servicio exterior y los de la Cancillería que, de conformidad con el artículo 55 de esta misma ley, se consideren en tal situación”* (LOCD, 1952, art. 27).

*“Las personas que por espacio de 15 años o más hayan desempeñado un cargo en el servicio diplomático y no se encuentren inscritas en el Escalafón, podrán solicitarlo, previa comprobación del tiempo de servicio e inscribirse en la última categoría que hayan desempeñado por lo menos durante 5 años consecutivos, siempre que hayan sido aprobados en el examen de admisión respectivo”* (LOCD, 1952, art. 55).

De su lectura, es evidente que el art. 55 LOCD no menciona algo en relación al servicio activo, por lo que se detecta un error de remisión dentro de la ley; en cambio, la ley debería remitir al inciso final del artículo 54, el cual establece que *“los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparezcan en el cuadro de equivalencias del Ceremonial, están en servicio activo diplomático y gozarán de todos los efectos de la presente ley”*.

Según cifras oficiales, actualmente El Salvador tiene en servicio activo (es decir, en el servicio exterior o laborando en el Ministerio de Relaciones Exteriores), al setenta y dos por ciento del total de los diplomáticos de carrera, de la siguiente forma: diez Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios; dos Enviados Extraordinarios y Plenipotenciarios; nueve Ministros Consejeros; diez Consejeros; veintiocho Primeros Secretarios; treinta y un Segundos Secretarios; y treinta y siete Tercer Secretarios<sup>37</sup> (**Tabla 5**).

En virtud de estas cifras, es evidente que, con la única excepción de los Enviados Extraordinarios y Plenipotenciarios, el mayor porcentaje de los diplomáticos de cada categoría se encuentran en servicio activo; no obstante, hay altos niveles de disponibilidad. Asimismo, por regla general y con la única excepción de los Embajadores Extraordinarios y Plenipotenciarios, a mayor el rango dentro de la carrera diplomática, menor el porcentaje de diplomáticos de carrera en el servicio activo; e igual, a menor el rango dentro de la carrera diplomática, mayor el porcentaje de diplomáticos de carrera que se encuentran en servicio activo.

---

<sup>37</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 004-SAI-2016, realizada el 1 de junio de 2016 a la OIR del IEESFORD, recibida el 9 de junio de 2016.

**Tabla 5.**  
**Diplomáticos salvadoreños en servicio activo y en disponibilidad, por categoría diplomática**

<b>CATEGORÍA DIPLOMÁTICA</b>	<b>EN SERVICIO ACTIVO</b>	<b>EN DISPONIBILIDAD</b>	<b>PORCENTAJE EN SERVICIO ACTIVO</b>
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	10	11	48%
Enviado Extraordinario y Plenipotenciario	2	5	29%
Ministro Consejero	9	5	64%
Consejero	10	5	67%
Primer Secretario	28	11	72%
Segundo Secretario	31	7	82%
Tercer Secretario	37	5	88%
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>49</b>	<b>N/A</b>

*Fuente: elaboración propia con base en datos del IEESFORD, a junio de 2016.*

### **1.5.2 Disponibilidad**

La LOCD establece que se considerarán en disponibilidad “los funcionarios que no desempeñen cargo alguno en el servicio exterior o en la Cancillería, y no estén retirados o jubilados”. Se adquiere tal situación legal de conformidad a lo siguiente:

*“Se pasará a situación de disponibilidad:*

*a) Por solicitud del funcionario;*

*b) Por faltas en el servicio, que se reputen leves, previo informativo establecido por esta misma ley;*

*c) Por enfermedad legalmente comprobada; y (sic)*

*d) Por necesidades del Servicio, previo acuerdo, o como consecuencia de disposiciones del Órgano Ejecutivo.*

*e) Los funcionarios mencionados en el literal b, del Art. 54 de esta ley<sup>38</sup>, cuando cesen en sus cargos por disposición del Órgano Ejecutivo, sin que medie falta imputable a su persona, o por terminación de su período de funciones.*

*La disponibilidad en este caso, será por tiempo indefinido y el funcionario conservará sus derechos en lo que se refiere a su categoría diplomática [...]" (LOCD, 1952, art. 28).*

La LOCD aclara que cuando se pasa a situación de disponibilidad por solicitud propia, el funcionario debe haber permanecido al menos diez años en el cargo; de lo contrario, la solicitud se debe considerar como un pedido de exclusión. Cuando es por faltas leves, debe señalarse que la ley no señala cuáles son, por lo que hay un vacío, tema en el cual se ahondará en el apartado del régimen disciplinario. Cuando se pasa a situación de disponibilidad por enfermedad legalmente comprobada o por necesidades del servicio, la ley establece que deben recibir, durante tres meses, un sueldo equivalente al setenta y cinco por ciento del sueldo del cargo que venían desempeñando (LOCD, 1952, art. 29).

Finalmente, las disposiciones de la LOCD que se refieren a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático, se incorporaron mediante una reforma en mayo de 2009 (LOCD, 1952, art. 28 literal e) e inciso final). Antes de tal reforma, a todos los diplomáticos de carrera les aplicaba por igual el art. 31 LOCD, el cual fija un límite de cuatro años para estar en situación de disponibilidad:

*“La situación de disponibilidad no podrá prolongarse más de cuatro años. Si después de ese término no ha vuelto el funcionario al servicio activo, se entenderá que pasa a situación de retiro” (LOCD, 1952, art. 21 inciso 2º).*

Sin embargo, nueve días antes de que asumiera el poder del Órgano Ejecutivo el primer presidente de un Gobierno de izquierda en El Salvador, se hizo esta que es la más reciente reforma a la LOCD<sup>39</sup>, a iniciativa de diputados del ahora partido de oposición. Al agregarse el literal e) y el inciso final del art. 28, se estableció una regla distinta para los funcionarios que aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático, quienes pueden estar por tiempo indefinido en situación de disponibilidad y conservar sus derechos en lo que se refiere a su categoría diplomática. En cambio, los diplomáticos que han ingresado por concurso o por haber prestado servicios durante más de quince años, solo pueden estar en disponibilidad

---

<sup>38</sup> Los mencionados en dicho artículo son los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático de la República.

<sup>39</sup> La reforma se aprobó por medio del Decreto Legislativo n.º 24 del 21 de mayo de 2009, y entró en vigencia 8 días después de su publicación en el Diario Oficial n.º 94, tomo n.º 383, del 25 de mayo de 2009; es decir, entró en vigencia el 2 de junio de 2009, un día después de la toma de posesión del expresidente Mauricio Funes Cartagena.

durante cuatro años. Fue a través de esta misma reforma que se eliminó, como se ha mencionado antes, el requisito de que estos funcionarios deban hacer un examen de admisión.

Como se ha podido comprobar en esta investigación, la reforma de 2009 ha permitido que varios diplomáticos de carrera se mantengan en disponibilidad, a pesar de que, según el art. 31 LOCD, tendrían que haber pasado a situación de retiro, por tener ya más de cuatro años en estado de disponibilidad. Consultada al respecto, la Dra. Elizabeth Villalta señaló que “no deja de ser complicada esta disposición, porque además de generar una desigualdad, no deja de ser ambigua al no regular claramente la situación de retiro para estos funcionarios; se le debe dar mayor análisis a esta disposición” (E. Villalta, comunicación personal, 19 de agosto de 2016).

### 1.5.3 Retiro

La LOCD establece que se consideran “en retiro o jubilación, los que por solicitud propia, por disposición oficial previos los requisitos legales o por Ministerio de Ley pasen a dichas situaciones”. De esta forma, la ley trata como sinónimos el retiro y la jubilación, a pesar de ser dos cosas muy distintas. El retiro voluntario o por solicitud propia, según la LOCD, es al que tienen derecho “los diplomáticos de carrera que hubieran prestado servicios durante veinte años o más, y tengan un mínimun (*sic*) de cincuenta años de edad” (LOCD, 1952, art. 32 inciso 2º). En cambio, el retiro forzoso o por Ministerio de Ley se regula de la siguiente manera:

*“Los funcionarios diplomáticos pasarán automáticamente a la situación de retiro al cumplir la edad de 65 años, salvo cuando presten servicio en el país, será de 70 años. Sin embargo, en casos muy excepcionales y cuando sus servicios sean necesarios para el país a juicio del Presidente de la República, podrán continuar prestando su colaboración ya sean en la Cancillería o en las representaciones diplomáticas y consulares de El Salvador, durante el tiempo que se estime conveniente” (LOCD, 1952, art. 32 bis).*

Se solicitó al IEESFORD que proporcionara el listado de los diplomáticos de carrera en situación de retiro; no obstante, dicha entidad declaró improponible la solicitud por manifestar que ésta no es información que ha sido generada, administrada o de otra forma esté en su poder, por lo que remitió a la OIR del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>40</sup>, misma entidad que previamente había declarado improponible, por iguales motivos, la misma solicitud de

---

<sup>40</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 009-SAI-2016, realizada el 23 de agosto de 2016 a la OIR del IEESFORD, recibida el 6 de septiembre de 2016.

información, sosteniendo que la “entidad competente para dar respuesta a la información requerida” era el IEESFORD<sup>41</sup>.

Debe aclararse que antes de la reforma de 1977, si un diplomático seguía prestando servicios después de los setenta años, debía hacerlo de forma *ad honorem* y a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>42</sup>. Sin embargo, el legislador consideró que debido a esta restricción de edad “no ha sido posible hasta hoy aprovechar los amplios y especiales conocimientos adquiridos por funcionarios del Servicio Exterior debidamente escalafonados, que han cumplido los 70 años de edad”, motivo por el cual se modificó la ley para eliminar la referencia a que deba ser *ad honorem*<sup>43</sup>.

En efecto, en el curso de esta investigación pudo comprobarse que existen diplomáticos de carrera, mayores de setenta años, que siguen estando en situación de actividad. El Dr. Alfredo Martínez Moreno, el diplomático de carrera con mayor antigüedad dentro del Escalafón Diplomático<sup>44</sup>, señaló que “dentro de la política exterior, muchas veces la experiencia y la memoria histórica es lo más valioso. A su vez, estos consejeros de un Presidente, sobre todo en relaciones exteriores, son valiosos e indispensables para representar intereses supremos del país en el exterior” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

## 1.6 Prohibiciones a los diplomáticos

En el tema de las prohibiciones, la LOCD recoge las siguientes:

*“A los funcionarios diplomáticos les está terminantemente prohibido mezclarse en asuntos relacionados con la política del país en donde ejerzan sus funciones, bajo pena de destitución. No obstante, podrán rectificar imputaciones calumniosas que se hicieren contra la República y su Gobierno, siempre que no correspondiere reclamación diplomática, debiendo informar inmediatamente a la Cancillería de lo ocurrido.*

*También les está terminantemente prohibido ausentarse del país sede de la Misión, sin previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores” (LOCD, 1952, art. 23).*

---

<sup>41</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores, en respuesta a la solicitud de información con ref. 60-SAI-2016, realizada el 12 de mayo de 2016 y recibida el 26 de mayo de 2016, en la que se le solicitó el listado actualizado de todos los diplomáticos de carrera de El Salvador y su respectiva situación legal, declaró improponible la referida solicitud y orientó a solicitarla al IEESFORD.

<sup>42</sup> Antes de la reforma de 1977, este segundo inciso establecía lo siguiente: “Sin embargo, podrán continuar prestando servicios ya sea en la Cancillería o en representaciones diplomáticas y consulares del lugar en que residan, con carácter ad-honorem, a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

<sup>43</sup> Reforma aprobada mediante el Decreto Legislativo n.º 311 del 14 de julio de 1977, publicado en el D.O. n.º 139, tomo n.º 256, del 26 de julio de 1977.

<sup>44</sup> El Dr. Alfredo Martínez Moreno ingresó a la carrera diplomática en 1956 (referirse a Tabla 2).



*“A los funcionarios diplomáticos les está terminantemente prohibido el ejercicio en el país en donde se encuentren acreditados, de cualquier actividad industrial, comercial o profesional. Tampoco podrán tener intereses ni participación activa en empresas industriales o comerciales establecidas en el país en donde residan” (LOCD, 1952, art. 25).*

*“Los funcionarios diplomáticos deberán obtener permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores para contraer matrimonio con personas que no sean salvadoreñas. La contravención (o inobservancia) de este artículo se considerará como una falta cuya gravedad calificará el propio Ministerio” (LOCD, 1952, art. 25 bis).*

La prohibición de no mezclarse en asuntos internos, adoptada por la LOCD en 1952, fue posteriormente regulada en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, adoptada en 1961<sup>45</sup>. En cuanto a la prohibición de ausentarse del país sede de la Misión sin previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta se incorporó a la LOCD través de la reforma de 1970<sup>46</sup>. Según pudo confirmarse a través del diplomático Carlos Efraín Segura Aragón, quien a la fecha se encontraba acreditado en la Embajada de El Salvador en París, Francia, esta prohibición es de aplicación en la actualidad, por lo que antes de salir del país receptor, debe solicitarse la respectiva autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores (C. Segura, comunicación personal, 31 de agosto de 2016).

Sobre la prohibición de tener intereses o participaciones en empresas industriales o comerciales establecidas en el país donde residan, una interpretación estrictamente literal de esta disposición permitiría que un Embajador que reside en un determinado país, pero que tiene concurrencia en otro Estado, pueda tener participación activa en empresas de ese otro Estado, al no ser el país en el que reside.

Por último, sobre la prohibición de contraer matrimonio con persona extranjera sin previo permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores, incorporada a la LOCD también mediante la reforma de 1970<sup>47</sup>, el reconocido constitucionalista salvadoreño, Dr. Albino Tinetti, señaló que tendría que analizarse si en esta disposición “existe una violación al principio de proporcionalidad, y con ello se podrá establecer si el fin perseguido es constitucionalmente legítimo”. No obstante, con respecto a la sanción por violar esta prohibición, el Dr. Tinetti señaló que “dejar la determinación de la gravedad de la infracción al criterio del Ministerio -de lo cual obviamente derivará la magnitud de la sanción- viola el principio de especificidad,

---

<sup>45</sup> El art. 41 ordinal 1º de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas establece que “sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligados a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado”.

<sup>46</sup> Reforma aprobada mediante el Decreto Legislativo n.º 670 del 5 de mayo de 1970, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

<sup>47</sup> Reforma aprobada mediante Decreto Legislativo n.º 670 del 5 de mayo de 1970, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

derivado del de legalidad o más técnicamente de juridicidad. Se considera que los derechos y garantías, tanto en materia sustantiva como procesal que consagra la Constitución de la República en materia penal -en algunos casos con las debidas matizaciones- se extienden ahora a toda materia sancionatoria. Con tales presupuestos, lo legítimo es en este caso describir normativamente las infracciones, clasificarlas de acuerdo al grado de afectación del bien jurídico de que se trate y determinar la sanción en proporción a tal grado de afectación” (A. Tinetti, comunicación personal, 20 de julio de 2016). Por lo tanto, sin perjuicio del debate que pueda tenerse sobre la constitucionalidad de tal prohibición, se considera jurídicamente criticable que la LOCD no califique la gravedad de la contravención de contraer matrimonio bajo este supuesto, y que lo deje a discreción del Ministro de Relaciones Exteriores.

En el Decreto Legislativo a través del cual se incorporó esta prohibición, en 1970, no se fundamentó la intención del legislador, limitándose a establecer que las modificaciones tenían “el fin de obtener un mejor funcionamiento del servicio”<sup>48</sup>. No obstante, el Dr. Alfredo Martínez Moreno señaló que “esto es derecho positivo no vigente. Es un resabio de la Guerra Fría y de la época en la que fue dispuesto. Ante un mundo globalizado y relativamente en paz, no se justifica”. Además, agregó que “ameritaría derogarse, ya que es inconstitucional” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

### 1.7 Régimen disciplinario

En el tema del régimen disciplinario, la LOCD señala sanciones tales como la suspensión o la destitución, dependiendo de la infracción cometida. Así, la ley señala:

*“Los funcionarios diplomáticos que por acción u omisión infrinjan los deberes que les impone la presente Ley y demás reglamentos, y leyes que estén llamados a aplicar; que no acaten las órdenes que reciban de la superioridad o falten a la obediencia debida a sus superiores jerárquicos o al decoro o probidad en su conducta oficial o social, serán suspendidos de sus cargos o destituidos de la Carrera, según la gravedad de la falta, previa depuración del informativo que debe seguirse en tales casos en el Ministerio de Relaciones Exteriores”<sup>49</sup> (LOCD, 1952, art. 68).*

A pesar de lo anterior, la LOCD no tiene un catálogo de faltas leves, como se ha señalado, sino únicamente de faltas graves, que son las siguientes:

---

<sup>48</sup> Referirse al Considerando Único del Decreto Legislativo n.º 670 del 5 de mayo de 1970, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

<sup>49</sup> Se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores que informara sobre el número de funcionarios diplomáticos que han sido suspendidos o destituidos desde el 1 de enero de 2010. Por resolución 101-SAI-2016, la OIR brindó un listado en el que se reflejan algunas remociones y casos de no renovación de contrato de algunos funcionarios; además, algunas destituciones de asistentes administrativos y de personal de servicio. Por lo tanto, no se pudo constatar de que haya alguna suspensión o destitución de algún miembro de la carrera diplomática en los últimos dieciséis años.

*“Se calificarán como faltas graves las siguientes:*

*a) Realizar actos contrarios al decoro del cargo, a los intereses o al prestigio de El Salvador; b) Contraer deudas y no cancelarlas en el plazo estipulado; c) No presentarse a tomar posesión de su cargo en la fecha señalada, o regresar al desempeño de sus funciones fuera del plazo de vacación o licencia sin causa justificada; d) El abandono de destino” (LOCD, 1952, art. 69).*

Además de incluirse en dichas faltas términos jurídicos indeterminados que dificultan su objetiva implementación, como son los actos “contrarios al decoro” o al “prestigio de El Salvador”, la LOCD no especifica si las faltas graves dan lugar a la suspensión o a la destitución del cargo, y tampoco remite a un reglamento que dé un mayor desarrollo al procedimiento disciplinario. Ello, a pesar de que la Constitución señala que una de las atribuciones del Presidente de la República es decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde (Constitución de la República, 1983, art. 168). Sumado a lo anterior, la ley no desarrolla lo relativo al derecho de audiencia del funcionario diplomático que está siendo suspendido o destituido, aunque sobre este tema, el Dr. Alfredo Martínez Moreno aclaró que a los investigados “siempre se les otorga el derecho de audiencia, aunque no esté contemplado expresamente, ya que es un derecho constitucional” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

En cambio, la Ley de 1927 sí establecía un catálogo de conductas que daban lugar a la destitución, entre las que se incluía el observar una conducta pública o privada inmoral, cometer faltas o delitos, tener incapacidad física notoria, y cometer graves perjuicios a los intereses del país. Además, la Ley de 1927 reconocía el derecho de audiencia, ya que establecía que “para que la destitución sea legal, se requiere que alguno de esos motivos sea plenamente comprobado en el curso de las diligencias que, con audiencia del interesado, serán instruidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en las cuales deberá obrar dictamen escrito del Consejero Jurídico” (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 13). Asimismo, la Ley de 1927 remitía a un reglamento lo relativo a las “penas disciplinarias” que podían imponerse “por actos u omisiones que no impongan la destitución” (Ley Orgánica del Servicio Exterior de la República, 1927, art. 38).

La Ley de 1936, sin embargo, suprimió el listado de causales de destitución, el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral y el derecho de audiencia, prácticamente limitándose a señalar que “si algún funcionario diplomático fuere destituido por faltas en el servicio, no tendrá derecho alguno a viáticos de regreso” (Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático, 1936, art. 44). La única conducta para la cual señalaba expresamente la destitución, era por



“mezclarse en asuntos relacionados con la política del país en donde ejerzan sus funciones<sup>50</sup>”. Otra prohibición contemplada por la ley de 1936, que fue retomada por la LOCD, es la relativa a ejercer, en el país donde se halle acreditado, cualquier actividad profesional o comercial<sup>51</sup>. Por lo tanto, es evidente que las disposiciones sobre el régimen disciplinario de la Ley de 1936 sirvieron directamente como antecedente a la LOCD, en lugar de las disposiciones de la Ley de 1927, a pesar de ser esta última la que establecía mejores parámetros en este tema.

---

<sup>50</sup> Similar disposición se adoptó, en 1961, en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en cuyo art. 41 se establece la obligación de los agentes diplomáticos “a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado” receptor.

<sup>51</sup> El art. 17 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1936 prohibía “el ejercicio, en el país en donde se hallen acreditados, de cualquier industria, comercio o profesión, exceptuándose entre estas últimas las de carácter literario y artístico”. El art. 42 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas luego instauró, en 1961, que “el agente diplomático no ejercerá en el Estado receptor ninguna actividad profesional o comercial en provecho propio”.

## **Conclusión del capítulo 1**

A través del desarrollo del capítulo 1 se ha podido dar respuesta a la pregunta de cómo se encuentra regulada actualmente la carrera diplomática en El Salvador, confirmando que la misma se regula en una ley que sigue reconociendo figuras en desuso, tales como las *legaciones*, que quedaron prescritas luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, y las categorías de *Enviados* y agentes *Extraordinarios* y *Plenipotenciarios* dentro del Escalafón Diplomático.

Asimismo, los requisitos para ingresar a la carrera diplomática corresponden al contexto de la época en la que se aprobó la LOCD, por lo que en la actualidad muchos de ellos son obsoletos. Esto incluye el requisito de tener un título de bachillerato en una especialidad que ya no se imparte por el Ministerio de Educación, y los excesivos privilegios que se otorgan a quienes acreditan estudios de licenciatura. Por estos y otro motivos, la LOCD no establece criterios idóneos y efectivos de ingreso a la carrera, lo cual dificulta hacer un buen proceso de selección y exclusión de los aspirantes. Además, el ingreso a la carrera está reservado para funcionarios y empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que otros ciudadanos con igual o mayor capacidad, no pueden concursar.

La reforma realizada a la LOCD en 2009 estableció un régimen de ingreso inequitativo que brinda mayores facilidades y beneficios a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático, a quienes, además de eximir del requisito de rendir un examen de ingreso, les permite mantenerse en situación de disponibilidad por un tiempo indefinido. En cambio, a todos los demás aspirantes se les exige un examen de ingreso y, una vez inscritos en el Escalafón, únicamente pueden estar en disponibilidad por un período máximo de cuatro años, luego de lo cual deben pasar a situación de retiro, por Ministerio de Ley.

A pesar de lo anterior, ni el Ministerio de Relaciones Exteriores ni el IEESFORD pudieron proporcionar un listado con los diplomáticos en situación de retiro, a pesar de que ambas instituciones se señalaron mutuamente como las entidades competentes para brindarla, por lo que además no hay una delegación de funciones que sea clara y bien definida.

Por otra parte, no se ha hecho uso de la facultad que brinda la Constitución al Presidente de la República para decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde. En cambio, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha optado por llenar de contenido algunos de los vacíos de la LOCD a través de la emisión de acuerdos ejecutivos, como en el que se fijó en doscientos cincuenta y siete el número de puestos en la carrera diplomática, pero tales acuerdos no brindan certeza ni seguridad jurídica a futuro, dada su mayor discrecionalidad. Así también, falta regular el plazo para la convocatoria a los exámenes de concurso, ya que en el pasado se han aprobado

acuerdos en los que se han dado únicamente tres días de anticipación para presentar toda la documentación requerida.

Por otra parte, se detectó que los Tribunales de Examen, que son los que evalúan a los aspirantes a ingresar a la carrera diplomática salvadoreña, han sido conformados por diplomáticos de carrera de otros países acreditados ante el Gobierno de El Salvador, lo cual no es regulado ni permitido por la ley, con lo que se podría estar lesionando la soberanía del Estado y el principio de legalidad, lo cual podría derivar en la nulidad de esos nombramientos. Si bien algunos han señalado que esta medida ayudó a evitar el tráfico de influencias en la elección de los nuevos diplomáticos de carrera, no se considera que esta sea la medida adecuada para este propósito.

Asimismo, la ley contempla ciertas prohibiciones que ameritan un mayor análisis de tipo constitucional, como la prohibición de contraer matrimonio con personas extranjeras, sin previo permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores. En cuanto al régimen disciplinario, la LOCD no establece un catálogo de faltas leves, ni especifica exhaustivamente qué faltas conllevan como sanción a la suspensión, y cuáles a la destitución. Aún más criticables se consideran las disposiciones que dejan a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores la determinación de las correspondientes sanciones, por contrariar el principio de especificidad, derivado de la legalidad.

Finalmente, la LOCD deja por fuera aspectos esenciales para la institucionalidad y el fortalecimiento de la carrera diplomática, tales como la rotación en el servicio y el rol del instituto de formación diplomática, a pesar de que el IEESFORD ha ido asumiendo una función cada vez más importante, aunque aún limitada, en el tema. Tal es el caso de los exámenes de ascenso, que a pesar de no estar regulados por la LOCD, han sido asumidos en el Reglamento Interno del IEESFORD como una de sus atribuciones. En fin, la LOCD contiene vacíos, errores y disposiciones de cuestionada constitucionalidad.

Hoy en día, El Salvador cuenta con una carrera diplomática conformada por ciento setenta y seis diplomáticos de carrera, quienes en su gran mayoría tienen una baja categoría en el Escalafón y son de poca antigüedad. Esto se justifica por el hecho de que el sesenta y cuatro por ciento de los diplomáticos de carrera ingresaron en el 2009 y el 2013. Asimismo, solo el setenta y dos por ciento de los diplomáticos de carrera se encuentra en servicio activo.

Por otra parte, solo nueve de los treinta y siete embajadores acreditados actualmente por El Salvador ante gobiernos en el extranjero, pertenecen a la carrera diplomática, lo que significa que el setenta y seis por ciento de los Embajadores no pertenecen a la carrera diplomática, y que solo el cinco por ciento del personal de carrera funge como Embajador en el exterior.

Las cifras analizadas permiten pronosticar que, al menos en el mediano plazo, se seguirá dando ésta marcada preferencia al nombramiento de Embajadores por motivos de confianza o conveniencia, por encima de su pertenencia y categoría en la carrera diplomática.

## **CAPÍTULO 2:**

### **LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN BRASIL, MÉXICO Y PERÚ: UN ESTUDIO DE MARCOS REFERENCIALES MODERNOS**



## **LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN BRASIL, MÉXICO Y PERÚ: UN ESTUDIO DE MARCOS REFERENCIALES MODERNOS**

Luego de analizar el marco normativo relativo a la carrera diplomática en El Salvador y su aplicación en la práctica, es importante cuestionarse qué similitudes y diferencias se pueden identificar al hacer un estudio de derecho comparado entre la LOCD y la legislación de otros países con una consolidada trayectoria diplomática y con marcos referenciales modernos<sup>52</sup>. Como señala Somma (2015, p. 19), “la atención a derechos diferentes al propio lleva al comparatista a asumir una pluralidad de puntos de vista, a cuestionar por tanto certezas adquiridas, a poner en duda lo que otros consideran verdades indiscutibles. De ahí la conclusión de que el derecho comparado constituye un instrumento de conocimiento crítico del derecho, motivo por el cual quienes lo cultivan ejercen una acción «subversiva» del orden producido por la «ortodoxia teórica»”.

En ese sentido, este capítulo tendrá por objetivo identificar mejores prácticas en la regulación de la carrera diplomática en Brasil, México y Perú, basado en las mismas variables que han sido estudiadas en la LOCD, pero incorporando, además, dos aspectos que se han identificado en el derecho comparado y que no son regulados por la ley salvadoreña: la rotación del cuerpo diplomático y el rol del instituto o academia nacional de formación diplomática. El análisis de este capítulo se complementa con las entrevistas realizadas a los Embajadores y a diplomáticos de estos países acreditados ante el Gobierno de El Salvador<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Los criterios de selección fueron los siguientes: (i) que tenga una comprobada trayectoria diplomática; (ii) que pertenezca al continente Americano; (iii) que el período de vigencia de su respectivo marco normativo no sea mayor a veinticinco años; (iv) que haga un desarrollo extenso de las variables de la investigación; y (v) que brinde aportes adicionales al estudio. Brasil, México y Perú son tres países latinoamericanos que tienen una indiscutible trayectoria diplomática, y sus marcos normativos relativos a la carrera diplomática tienen once, veintitrés y catorce años de haber entrado en vigencia, respectivamente. Las variables de la investigación se encuentran reguladas extensamente en dichos marcos normativos y éstos brindaban un aporte adicional, al regular la rotación y el rol del instituto o academia nacional de formación diplomática. En el caso específico de la legislación de Perú, ésta aporta además un elemento de especial interés para esta investigación, tal como se desarrolla en este capítulo.

<sup>53</sup> Utilizando como criterios de selección (i) la categoría diplomática y (ii) el cargo funcional, se entrevistaron a las siguientes personas para el análisis de los contenidos del capítulo 2 de la presente investigación: Excelentísimo Sr. Embajador de la República Federativa de Brasil ante el Gobierno de El Salvador, Sr. José Fiuza Neto, quien tiene la categoría de Ministro de Primera Clase; Excelentísimo Sr. Embajador de los Estados Unidos Mexicanos ante el Gobierno de El Salvador, Sr. Francisco Javier Olavarría Patiño, quien tiene la categoría de Embajador de carrera; y el Sr. Encargado de Negocios, Sr. Luis Hernán Delgado Vizcarra, quien tiene la categoría de Consejero y funge como Jefe de Misión Interino en la Embajada de la República del Perú en El Salvador. Además, el Sr. Ricardo Barros, diplomático de carrera brasileño con categoría de Primer Secretario.

## 2.1 Requisitos de ingreso a la carrera diplomática

### 2.1.1 Ingreso a la carrera diplomática en Brasil

La carrera diplomática en Brasil se institucionalizó formalmente en 1946, con la Ley N.º 9.121, del 3 de abril de ese año<sup>54</sup>. Con el objetivo de dotar al servicio exterior de una ley actual y moderna, luego se fueron aprobando nuevos cuerpos normativos, hasta aprobarse, el 29 de diciembre de 2006, la Ley N.º 11.440<sup>55</sup>. Esta instituye el régimen jurídico de los funcionarios de la *Carreira de Diplomata*, a quienes les atribuye actividades de naturaleza diplomática y consular, específicamente en aspectos de “representación, negociación, información y protección de los intereses brasileños en el campo internacional” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 3).

Para ingresar a la carrera, la Ley N.º 11.440 establece como requisito el aprobar un concurso público, de la siguiente manera:

*“El ingreso a la Carrera Diplomática se hará por medio de concurso público de pruebas o pruebas y títulos, a nivel nacional, organizado por el Instituto Rio Branco.*

*Párrafo único. El éxito en el concurso permitirá el ingreso en el cargo de la clase inicial de la Carrera Diplomática, de acuerdo con el orden de clasificación obtenida, y a la matrícula en el curso de formación del Instituto Río Branco”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 35).

*“Al concurso público de pruebas o de pruebas y títulos para admisión en la Carrera Diplomática sólo podrán someterse los brasileños por nacimiento.*

*Párrafo único. Para asumir el cargo de Tercer Secretario, deberá cumplir con el requisito de presentar un diploma de finalización de un curso de graduación a nivel universitario, debidamente registrado, expedido por una institución educativa reconocida oficialmente”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 36).

El examen de concurso, por lo tanto, no está limitado a los servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que se abre a escala nacional. Esta es una primera diferencia importante con respecto a la LOCD, que como se ha mencionado, sí limita el concurso a los funcionarios y empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores. El requisito de acreditar estudios universitarios es otro factor diferenciador. Según el Embajador de la República Federativa de Brasil en El Salvador, “no importa si eres abogado, ingeniero nuclear o

---

<sup>54</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Unión del 10 de abril de 1946. Sección 1, p. 5,225.

<sup>55</sup> La Ley N.º 11.440 fue traducida del portugués al español, por un perito en el idioma, para ser utilizada en la presente investigación. Los artículos que de ella se transcriben en este estudio corresponden, por lo tanto, a una traducción no oficial.



veterinario, pero debes tener un título superior, este es el requisito *sine qua non*” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

En Brasil, el solo hecho de aprobar el examen de concurso no garantiza el ingreso a la carrera diplomática brasileña, ya que según la Ley N.º 11.440 “no serán nombrados los candidatos que, aunque hubiesen aprobado en concurso público, vengan a ser considerados, en examen de suficiencia física y mental, no aptos para el ejercicio del cargo [...]” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 7). Una vez aprobados todos estos requisitos, el candidato ingresa en la clase inicial de la carrera diplomática, que corresponde a la de Tercer Secretario “quedando sujeto a un período de prueba de tres años de ejercicio efectivo, con el fin de evaluar sus habilidades y capacidades para el ejercicio del cargo” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 8). Desde ese momento, el Tercer Secretario comienza a percibir un salario del Estado, lo que, según el Embajador de la República Federativa de Brasil, ha permitido que profesionales de distintas disciplinas que se cotizan bien en el mercado, se interesen en incorporarse a la carrera diplomática.

Una vez concluido el período de prueba de tres años, dentro del cual se incluye el curso de dos años de duración en el Instituto Río Branco, un comité realiza una evaluación de rendimiento. Según los resultados de esa evaluación, el Tercer Secretario puede finalmente adquirir estabilidad en el cargo, o ser obligado a abandonar la carrera.

Según comentó el Sr. Ricardo Barros, diplomático de carrera brasileño con categoría de Primer Secretario, las vacantes en la carrera diplomática suelen crearse por jubilación o muerte del personal activo y destacó que “en 2015, hubo treinta vacantes para diplomáticos y seis mil tres candidatos (doscientos candidatos por vacante)”. Esto, según comentó, permite que solo “los mejores posicionados” terminen ocupando las vacantes (R. Barros, comunicación personal, 15 de febrero de 2016).

### **2.1.2 Ingreso a la carrera diplomática en México**

Según relata Meneses Guerrero (2007, p. 39), la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano se aprobó el 31 de diciembre de 1829, pero el primer antecedente de una época más moderna se remonta a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y Consular Mexicano, de 1934. Desde entonces, se han aprobado al menos tres nuevas leyes sobre el servicio exterior<sup>56</sup>, en aras de ir adaptando la ley y la carrera a las exigencias de los nuevos tiempos.

La más reciente de estas es la Ley del Servicio Exterior Mexicano, aprobada el 4 de enero de 1994, la cual desarrolla lo relativo a la rama *diplomático-consular*. Esta ley establece que “el personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente

---

<sup>56</sup> Se destaca la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966; Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1982; y la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994.



para la ejecución de la política exterior de México” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 6). Dicho ingreso se realiza “por oposición, mediante concursos públicos anuales” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 28). Quienes aspiran a ingresar a la carrera están sujetos a los siguientes requisitos:

*“Los candidatos a ingresar a la rama diplomático-consular deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

*I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*

*Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;*

*II. Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;*

*III. Tener buenos antecedentes;*

*IV. Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del servicio exterior;*

*V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; y*

*VI. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 32).*

En el ingreso desempeña un rol fundamental la denominada Comisión de Personal, que es un “órgano colegiado encargado de conocer cualquier asunto relativo al servicio exterior” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 1 XXIV). Dicha Comisión es presidida por un Embajador de carrera, designado por el Secretario de Relaciones Exteriores (el equivalente al Ministro de Relaciones Exteriores), quien “deberá dedicarse de tiempo completo a las labores propias de su cargo”; además, por los siguientes: el Oficial Mayor de la Secretaría; el Director General que tiene bajo su cargo los asuntos concernientes al servicio exterior; el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría; el titular del Instituto Matías Romero; y un representante de cada una de las categorías, desde Tercer Secretario hasta Ministro (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 27). Esta Comisión es la que debe dar “aviso oportuno al Secretario de las vacantes en el rango de Agregado diplomático, a fin de que convoque a un concurso anual de ingreso para cubrir las e instale la Subcomisión de Ingreso” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 29).

Una vez abierta la convocatoria, se instala una Subcomisión de Ingreso, que es la responsable de verificar que los candidatos cumplan con todos los requisitos señalados. Dicha Subcomisión es presidida por el titular del Instituto Matías Romero, que es el instituto nacional de formación diplomática en México, y es integrada, además, por: dos representantes de educación superior; el Director General que tiene bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio diplomático de carrera<sup>57</sup>; y por una persona ajena a la Secretaría de Relaciones Exteriores, con experiencia en recursos humanos (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 30).

Según establece la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el concurso consiste en exámenes, ensayos, entrevistas, cursos y hasta una práctica en la Secretaría:

*“El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos anuales que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:*

*I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;*

*II. Examen de español;*

*III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas<sup>58</sup>;*

*IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior;*

*V. Entrevistas;*

*VI. Exámenes médicos y psicológicos;*

*VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses, y*

*VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses”* (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 28).

Los resultados de los exámenes de ingreso son públicos e inapelables, tal como confirmó el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos acreditado en El Salvador. Una vez transcurrido el período del curso especializado en el Instituto Matías Romero y la práctica en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión de Personal evalúa el desempeño del postulante para determinar si recomienda su nombramiento como Agregado Diplomático, categoría con la

---

<sup>57</sup> En la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se consideran parte del *servicio exterior* a los funcionarios de carrera en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por lo tanto, en la presente investigación se ha optado por utilizar el término “diplomático de carrera”, para no generar confusión.

<sup>58</sup> En la más reciente convocatoria realizada mediante acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana, el 30 de marzo de 2016, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de abril de 2016, se requirió que en la primera etapa eliminatoria del concurso los aspirantes pudieran demostrar capacidad para traducir árabe, chino, francés, ruso, alemán o japonés. Acuerdo disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5431746&fecha=04/04/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431746&fecha=04/04/2016)

cual debe permanecer por al menos seis meses (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 31 inciso 2º).

La ley mexicana, de forma similar que la salvadoreña, concede ciertas prerrogativas a determinado personal del servicio exterior o de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que puedan ingresar a la carrera diplomática; en específico, da esta oportunidad al “personal temporal o asimilado de la rama diplomática-consular y técnico-administrativa” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 34). Sin embargo, a diferencia de lo establecido en la LOCD, estos funcionarios no están exentos de examinarse. Si bien la Ley del Servicio Exterior Mexicano les exime del examen de cultura general, de la elaboración de un ensayo, del curso especializado en el Instituto Matías Romero, y de la práctica en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la ley les exige completar el examen de español y de inglés, someterse a las entrevistas y a los exámenes médicos y psicológicos. Además, obliga al postulante a someterse al concurso de ascenso para optar a la categoría a la que desea ingresar, que únicamente puede ser la de Segundo Secretario, Primer Secretario o Consejero, para lo cual se requiere acreditar una antigüedad mínima de cuatro, seis y ocho años, respectivamente. Es decir, a diferencia de lo que sucede en El Salvador, bajo ningún supuesto puede ingresarse a la carrera diplomática bajo la categoría de Ministro o Embajador, si no se ha pertenecido, con anterioridad a asumir dicho cargo, a la carrera diplomática.

### 2.1.3 Ingreso a la carrera diplomática en Perú

En Perú, la Ley del Servicio Exterior Diplomático de la República de 2003, en adelante “**La Ley del Servicio Diplomático del Perú**”, es la que regula, entre otros temas, lo relativo al ingreso a la carrera del servicio diplomático, bajo la cual se ejercen labores de naturaleza diplomática y consular. Según comentó el Encargado de Negocios de la República del Perú en El Salvador, esta ley es el resultado de un esfuerzo por crear una carrera diplomática “orgánica y predecible”, que implicó mesas de trabajo en las cuales diplomáticos de diversas categorías daban aportes, y en las cuales se compararon las legislaciones de otros países sobre la materia (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016). A la carrera diplomática del Perú pueden ingresar los siguientes:

*“Sólo ingresan al Servicio Diplomático los peruanos por nacimiento egresados de la Academia Diplomática del Perú con el título que a nombre de la Nación concede esta institución. El ingreso se efectúa exclusivamente en la categoría de Tercer Secretario”* (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 4).

Con respecto a esta exigencia para poder ingresar a la carrera, el Encargado de Negocios del Perú en El Salvador estuvo de acuerdo con que esta “debe ser la única vía”, ya que la Academia “te forma para ser diplomático” y así prestar “un servicio exclusivo a tu país” (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016). Explicó que en 1992, bajo el

gobierno de Alberto Fujimori, se intentó eliminar el requisito de egresar de la Academia Diplomática para ser parte de la carrera; sin embargo, señaló que “por ciertas presiones, esto no se cumplió, y quedó en letra muerta”. Además, destacó que muchos diplomáticos de carrera, sobre todo del rango de Embajadores, son profesores en la Academia, lo cual permite que estos puedan compartir su experiencia con los diplomáticos de menor antigüedad. Cabe destacar que para ingresar a la Academia Diplomática del Perú, se requiere “haber obtenido el grado académico de Bachiller universitario” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 67), lo que equivale a una licenciatura.

## 2.2 Escalafón Diplomático

### 2.2.1 El Escalafón en Brasil

El Escalafón Diplomático en Brasil está constituido, en orden jerárquico decreciente, por las siguientes siete categorías, entre las que, a diferencia de la LOCD, no se incluye la de Embajador (Ley N.º 11.440 , 2006, art. 37):

- (i) Ministro de Primera Clase;
- (ii) Ministro de Segunda Clase;
- (iii) Consejero;
- (iv) Primer Secretario;
- (v) Segundo Secretario; y
- (vi) Tercer Secretario.

En efecto, el cargo de Embajador no es una categoría dentro de la carrera diplomática brasileña, sino un título otorgado por el Presidente de la República, según lo que dispone la Ley N.º 11.440:

*“Con la aprobación previa del Senado Federal, los Jefes de Misión Diplomática Permanente y de Misión o Delegación Permanente ante organismo internacional serán nombrados por el Presidente de la República con el título de Embajador”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 39).

*“Los Jefes de Misión Diplomática Permanente serán escogidos de entre los Ministros de Primera Clase o, de acuerdo con el art. 46 de esta Ley, de entre los Ministros de Segunda Clase”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 41).

El Presidente de la República, por lo tanto, solo puede elegir a sus Embajadores de entre los Ministros de Primera Clase, aunque “en casos excepcionales puede ser comisionado como Jefe de la Misión Diplomática Permanente, un Ministro de Segunda Clase”, en misiones de los grupos C y D” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 46). Asimismo, puede nombrarse como Embajador

a un Consejero, pero únicamente si es ante una misión del grupo D. Para entender lo anterior, debe señalarse que en Brasil, las misiones diplomáticas se clasifican en una escala de la A a la D<sup>59</sup>, de acuerdo con “el grado de representatividad de la misión, las condiciones específicas de vida en la sede y la conveniencia de la Administración” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 13). Dicha clasificación se hace en un decreto ejecutivo, el cual es emitido por el Ministro de Relaciones Exteriores y no requiere aprobación de la Cámara de Diputados<sup>60</sup>.

Según comentó el Embajador de la República Federativa de Brasil, precisamente una de las grandes ventajas de la ley es que deja “claros que son llenados por acuerdos de la competencia del Ministro de Relaciones Exteriores”, lo cual permite tener una mayor facilidad para adaptar la ley y mantenerla actualizada.

Sin perjuicio de lo anteriormente descrito, la ley también reconoce la posibilidad de que el Presidente de la República haga nombramientos de Embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática, en los siguientes términos:

*“Excepcionalmente, podrá ser nombrado para ejercer la función de Jefe de la Misión Diplomática Permanente, el brasileño de nacimiento, que no pertenezca al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, mayor de treinta y cinco años, de reconocido mérito y con servicios relevantes prestados al país” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 41).*

A pesar de que la Ley N.º 11.440 de Brasil contempla esta posibilidad, por estar fundamentada en la Constitución, el Embajador de la República Federativa de Brasil destacó que “tradicionalmente, ha existido en la cultura diplomática brasileña muy poco uso de esta facultad que la Constitución confiere al Presidente de nombrar a quien quiera, al punto que hoy por hoy, no tenemos a ningún Embajador que no pertenezca a la carrera”. Señaló que la época en la que mayor uso se dio a esta facultad, fue durante la dictadura militar que vivió Brasil entre 1964 y 1985, en la cual hubo “unos seis” Embajadores que no pertenecían a la carrera diplomática. A manera de comparación, señaló que esto hace muy distinta a la carrera diplomática brasileña de otras como la de los Estados Unidos de América<sup>61</sup>, “donde sí hay un

---

<sup>59</sup> Para fines ilustrativos, se muestran a continuación algunos ejemplos: se consideran categoría “A” las misiones en Berlín, la Haya, Londres, Roma, Madrid y Washington; entre las de categoría “B”, se encuentran Bogotá, Ciudad de México, Lima, San José, Singapur, y Ciudad de Panamá; en la categoría “C”, pueden mencionarse Bangkok, Ciudad de Guatemala, El Cairo, La Habana, San Salvador, y Santo Domingo; finalmente, en la categoría “D”, se encuentran Bagdad, Belmopán, Luanda, Managua, Puerto Príncipe y Tegucigalpa.

<sup>60</sup> Es el Decreto Ejecutivo n.º 470, del 6 de agosto de 2015.

<sup>61</sup> La Sección 304 del *Foreign Service Act* o “Ley del Servicio Exterior” de los Estados Unidos de América, que data de 1980, señala unos mínimos que deben acreditarse por la persona que será nombrada como Jefe de Misión, de la siguiente forma: “Un individuo designado o asignado para ser un Jefe de Misión debe poseer, claramente demostrado, competencia para desempeñar las funciones de un Jefe de Misión, incluyendo, en la máxima medida de lo posible, un conocimiento útil sobre el idioma o dialecto principal del país en el que el individuo va a servir, y conocimiento y comprensión de la historia, la cultura, las instituciones económicas y políticas, y los intereses de ese país y su gente”.



fuerte componente de nombramientos políticos” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

### 2.2.2 El Escalafón en México

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley del Servicio Exterior Mexicano regula una carrera *diplomática-consular* en la que, al igual que la LOCD, se incluye la categoría de Embajador, pero a diferencia de todas las demás leyes analizadas, incluye una categoría diplomática por debajo de la de Tercer Secretario. La ley señala lo siguiente:

*“La rama diplomática-consular comprende los siguientes rangos:*

- I. Embajador;*
- II. Ministro;*
- III. Consejero;*
- IV. Primer Secretario;*
- V. Segundo Secretario;*
- VI. Tercer Secretario; y*
- VII. Agregado Diplomático”.*

(Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 4).

Cuando se presenta una vacante, el Secretario de Relaciones Exteriores somete a consideración del Presidente de la República los nombres y antecedentes de los Ministros del personal de carrera que, a su juicio, tienen los méritos y la antigüedad necesaria (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 21). La decisión final del Presidente de la República, que puede o no sujetarse al personal propuesto por el Secretario de Relaciones Exteriores, debe ser ratificada por el Senado de la República (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 23). Consultado sobre las implicaciones que ha tenido en la práctica el hecho de que el Senado deba ratificar los nombramientos realizados por el Presidente de la República, el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos acreditado en El Salvador señaló que cuando el Senado no quiere aprobar un determinado nombramiento, suele atrasarse en la agenda la discusión de ese punto, o se presentan situaciones como la falta de quorum, que hacen evidente que no hay apoyo para ese nombramiento, por lo que la persona suele optar por renunciar al nombramiento. “Los senadores entienden que es una facultad del Presidente nombrarlos, pero también entienden que es su facultad ratificarlos”. No obstante, señaló que son muy pocos los casos en los que ello ocurre, al punto que recordó “cuatro o cinco casos en los últimos veinticinco años” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

En cuanto a los Embajadores, tales funcionarios no necesariamente deben pertenecer a la carrera diplomática, ya que si bien la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece una preferencia por esta opción, deja la decisión a criterio del Presidente de la República:

*“Sin perjuicio de lo que dispone la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>62</sup>, la designación de Embajadores y Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular”* (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 19).

No obstante, la ley sí regula mínimos que deben acreditarse para ser designado Embajador, aunque sea un nombramiento político, debiendo “ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 20).

### **2.2.3 El Escalafón en Perú**

En Perú, la Ley del Servicio Diplomático del Perú reconoce siete distintas categorías diplomáticas, quienes desempeñan funciones “en la Cancillería, en las misiones diplomáticas y consulares, en las representaciones permanentes ante los organismos internacionales y en misiones especiales, así como en otras reparticiones del Estado, en las oficinas descentralizadas que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en Gobiernos Regionales, conforme a los objetivos de la política exterior” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 7). Tales categorías son las siguientes:

*“La categoría de los miembros del Servicio Diplomático se acredita por la Resolución Suprema que la confiere. El Servicio Diplomático comprende las siguientes categorías:*

- a) Embajador.*
- b) Ministro.*
- c) Ministro Consejero.*
- d) Consejero.*
- e) Primer Secretario.*
- f) Segundo Secretario.*
- g) Tercer Secretario”*

(Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 22).

---

<sup>62</sup> El mencionado artículo dispone lo siguiente: “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica”.

El título de Embajador, por lo tanto, se contempla como una categoría dentro del Escalafón, y estos son los llamados “a ser nombrados en el exterior a los cargos de Jefe de Misión diplomática o consular, representante permanente ante organismos internacionales o embajador en misión especial” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 27). No obstante, la ley permite, excepcionalmente, que los Ministros puedan ser nombrados Jefes de Misión en el extranjero, en defecto de un Embajador de carrera “sin que ello implique cambio de categoría en el Escalafón” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 27 inciso 2°).

Es muy importante señalar que al comparar la Ley del Servicio Diplomático del Perú con los demás cuerpos normativos analizados en la presente investigación, la legislación peruana tiene una especial particularidad, ya que en sus “disposiciones complementarias”, además de establecer requisitos para ser Embajador, fija un límite del veinte por ciento al nombramiento de Embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática, de la siguiente manera:

*“Primera. Nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República*

*Sólo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al servicio diplomático, a quien cumpla con los siguientes requisitos:*

- a) Ser peruano por nacimiento.*
- b) Tener capacidad y versación notoria.*
- c) Prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación.*
- d) Observar una correcta conducta pública y privada.*
- e) Carecer de antecedentes penales.*

*En ningún caso, estos nombramientos puede exceder el veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior. Los Embajadores nombrados conforme a esta disposición no son incluidos dentro del Escalafón del servicio diplomático y cesan indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno”<sup>63</sup>.*

De lo anterior, pueden hacerse varias afirmaciones. En primer lugar, la ley peruana exige que el nombramiento político de Embajadores sea solo en casos excepcionales. En segundo lugar, exige que en estos casos haya un voto aprobatorio del Consejo de Ministros. En tercer lugar, establece una lista taxativa de requisitos mínimos que deben acreditarse para poder hacer tal nombramiento. Como cuarto punto, fija un porcentaje máximo del veinte por ciento a este tipo de nombramientos. Y, finalmente, establece que los mismos deben cesar cuando termina el período presidencial en el cual fueron nombrados.

---

<sup>63</sup> Este texto forma parte de las Disposiciones Complementarias de la Ley del Servicio Diplomático del Perú.



En cuanto al límite del veinte por ciento, el Encargado de Negocios del Perú en El Salvador confirmó que se ha estado respetando, al punto que actualmente dichos nombramientos “han sido hasta el cinco o diez por ciento”, por debajo del rango permitido por la ley. Sin embargo, señaló que siempre hay países “claves” en los que se siguen nombrando a personas fuera de la carrera diplomática que han demostrado tener “contactos” o “prestigio” en esa nación, y citó como ejemplo los nombramientos ante el gobierno de Estados Unidos de América (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

## 2.3 Requisitos de ascenso

### 2.3.1 Ascensos en Brasil

Para ascender o ser promovido dentro del Escalafón Diplomático, la Ley N.º 11.440 de Brasil establece criterios sobre el desempeño funcional y la antigüedad que debe cumplir el postulante, dependiendo de la categoría a la que se aspira ascender. Así, la ley estipula lo siguiente:

*“Los ascensos en la carrera diplomática obedecerán a los siguientes criterios:*

*I. Promoción a Ministro de Primera Clase, Ministro de Segunda Clase, Consejero y Primer Secretario, por mérito; y*

*II. Promoción a Segundo Secretario, sujeto a la antigüedad en la clase y al orden de clasificación en el Concurso de Admisión a la Carrera Diplomática (CACD), cumplido el requisito del art. 53 de la presente Ley” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 51).*

*“Podrá ser promovido solamente el diplomático de los rangos de Ministro de Segunda Clase, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario o Tercer Secretario que cuente por lo menos con tres años de servicio efectivo en la respectiva clase” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 53).*

De tal forma, el Tercer Secretario puede ascender a Segundo Secretario después de haber servido tres años en dicha categoría; es decir, con solo acreditar la antigüedad señalada por la ley. La evaluación que este diplomático haya obtenido en su examen de admisión a la carrera, podrá servir para darle una ventaja frente a otros aspirantes.

En cambio, a partir de la categoría de Segundo Secretario, para ascender a las siguientes categorías, además de la antigüedad, se exige demostrar méritos. Así, para ascender a Primer Secretario “el Segundo Secretario debe haber concluido el Curso de Mejora de Diplomáticos (CAD, por sus siglas en portugués) y tener por lo menos dos años de servicios prestados en el exterior” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52 IV). Luego, para la promoción a Consejero “el Primer

Secretario deberá haber concluido el Curso de Actualización en Política Exterior –CAP– y contar por lo menos con diez años de ejercicio efectivo, contados desde la posesión del cargo de la clase inicial de la carrera, de los cuales un mínimo de cinco años de servicio deben haber sido prestados en el extranjero” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52 III).

Como siguiente paso, para ascender a Ministro de Segunda Clase “el Consejero debe haber completado el Curso de Altos Estudios (CAE) y tener por lo menos quince años de ejercicio efectivo, contados a partir de la posesión del cargo de la clase inicial de la carrera, de los cuales un mínimo de siete años y seis meses de servicio deben haber sido prestados en el extranjero” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52 II). Según explicó el Embajador de la República Federativa de Brasil, el Curso de Altos Estudios consiste en elegir un tema de política exterior y proponerlo a una junta de diplomáticos y académicos para que lo aprueben. Una vez se obtiene ese aval, se tiene un año para escribir una tesis y presentarla. Si el escrito es aprobado, se acude ante una junta examinadora, compuesta por diplomáticos de carrera y académicos de renombre, para defender el tema. El Embajador mencionó que “este curso es el terror de los diplomáticos, fue también el mío”, al hacer hincapié en lo difícil de la prueba realizada por el Instituto Río Branco, que sólo puede ser repetido en tres ocasiones (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

Finalmente, para ascender al cargo de Ministro de Primera Clase, el Ministro de Segunda Clase debe tener al menos veinte años de ejercicio efectivo en la carrera diplomática, con al menos diez años de servicio en el extranjero, y debe acreditar al menos tres años de ejercicio, como titular, de funciones de jefatura (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52 I).

La ley brasileña, de forma similar a la práctica en El Salvador, contempla la posibilidad de que a un diplomático de carrera de determinada categoría asuma en el extranjero un cargo de una categoría superior. Así, por ejemplo, se permite “excepcionalmente y de acuerdo a lo convenido con la Administración”, que un Primer o Segundo Secretario sea *comisionado* como Consejero en una misión de los grupos C o D, o que un Tercer Secretario sea *comisionado* como Primer Secretario; en todos estos casos “cuando se verifique claramente la capacidad en la función” (Ley N.º 11.440, 2006, arts. 47 y 48). Esto no se permite en las misiones del grupo A o B, en las que únicamente pueden asumir las vacantes los diplomáticos de carrera con igual categoría (Ley N.º 11.440, 2006, art. 50).

### 2.3.2 Ascensos en México

Luego de seis meses de haber sido nombrado como Agregado Diplomático, cuyos requisitos de ingreso se desarrollaron en el **Apartado 2.1.2**, el funcionario puede ascender a Tercer Secretario, si aprueba la evaluación de desempeño (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 31). Luego de alcanzada tal categoría, es necesario someterse a concursos de ascenso para continuar escalando en la carrera diplomática:

*“Artículo 37. Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático-consular [...] serán acordados por el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal. Al efecto, la Comisión de Personal organizará concursos de ascenso que comprenderán:*

*I. La evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso en función de las siguientes prioridades:*

- a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones;*
- b) Potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades;*
- c) La antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitiva en igualdad de circunstancias, y*

*II. Exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes a ascenso.*

*Conforme el Reglamento de esta ley, podrá otorgarse puntuación adicional por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales de México.*

*El resultado final de los concursos será del dominio público e inapelable.*

*No podrán presentarse a concurso de ascensos quienes se encuentren en disponibilidad conforme a la presente ley.*

*El Secretario acordará los demás ascensos del personal de carrera previa recomendación de la Comisión de Personal una vez que reciba de la Subcomisión de Evaluación, las evaluaciones de los expedientes personales u hoja de servicios según el caso. En la evaluación se tomará en cuenta los méritos, la preparación académica y las antigüedades del personal, de conformidad con el Reglamento de esta Ley” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 37).*

La evaluación de los expedientes personales a los que hace referencia el artículo anterior es realizada por una Subcomisión de Evaluación y es dada a conocer a los interesados, con anticipación a la celebración de los exámenes. Esto ha provocado que “los candidatos no busquen solo cumplir con el tiempo para hacer el examen, sino que también se esperen a acumular méritos, para así tratar de tener un mayor puntaje”, según comentó el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016). La referida Subcomisión de Evaluación está integrada por el Presidente de la Comisión de Personal, el titular del Instituto Matías Romero, el Director General que tenga a su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior, y dos miembros de

la carrera, con rango al menos de Consejero (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 37 bis).

La ley mexicana establece que en ningún caso se podrá participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad, como mínimo, en el rango al que se pertenezca. Sin embargo, para ascender a la categoría de Consejero, se requiere, además: una antigüedad mínima de ocho años como funcionario en el servicio exterior o en la Secretaría de Relaciones Exteriores, haber estado comisionado a una adscripción de tipo consular<sup>64</sup>, y aprobar un “examen de media carrera” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 38). Este examen, que además es un requisito para permanecer en el servicio, debe ser realizado por los Primeros Secretarios con la finalidad de “evaluar el desempeño laboral y profesional de los miembros del servicio exterior con vistas a determinar su capacidad para asumir mayores responsabilidades, especialmente la de titular de representaciones de México” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 39). Por lo tanto, si un Primer Secretario reprueba por tres ocasiones el examen de media carrera<sup>65</sup>, ello causa la “baja inapelable del servicio exterior”, con el único derecho de ser indemnizado.

El examen de media carrera no es el único que se realiza como requisito de permanencia en el servicio exterior, ya que la ley contempla, además, una evaluación quinquenal a la que deben someterse todos los diplomáticos de carrera para verificar que sigan satisfaciendo los requisitos exigidos para ingresar, como el no tener otra nacionalidad, mantener buenos antecedentes y las condiciones físicas y mentales requeridas por el cargo (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 40). No hay nada similar a esto en la LOCD.

Cabe mencionar que en 2012, el entonces Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano, quien es Embajador de carrera, publicó un documento con una serie de propuestas para el mejoramiento del servicio, en el cual planteó la necesidad de eliminar el examen de media carrera y la evaluación quinquenal y, en su lugar, fortalecer los concursos públicos de ingreso y de ascenso, por sostener que los primeros “no han demostrado sus méritos y sí han generado desaliento”, al generar “un desgaste físico y emocional” al personal de carrera (Xílotl, 2012). Consultado al respecto, el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador comentó que el examen de media carrera se creó con el propósito de “que no permanezcan en la carrera gente que no está ascendiendo”. En cuanto al examen quinquenal, reconoció que se han presentado algunas dificultades en la práctica, sobre todo de tipo

---

<sup>64</sup> El Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador destacó la importancia del requisito de haber estado comisionado a una adscripción de tipo consular para ascender a la categoría de Consejero, ya que debido a la gran cantidad de mexicanos que han emigrado a distintas partes del mundo, la demanda de servicios consulares es alta y señaló que conocer acerca de la prestación de estos servicios es algo que debe exigirse de rigor a los funcionarios diplomáticos.

<sup>65</sup> Según el art. 39 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el examen puede tomarse, por primera vez, durante los tres primeros años de haber ascendido al rango de Primer Secretario; de no aprobarlo, el funcionario puede tomarlo, por segunda vez, antes de cumplir los cinco años en el rango. Finalmente, existe la posibilidad de presentarse a examen, por tercera y última ocasión, antes de cumplir seis años en el cargo.

“conceptual”, ya que no se conocen bien cuáles son los criterios de evaluación. Mencionó que incluso “se quiso contratar a una empresa de recursos humanos en el pasado para efectuarlo y no fue fructífero. Si hoy se está haciendo, no se difunde en el servicio” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

Finalmente, la ley mexicana permite, de forma similar a lo visto anteriormente en la Ley N.º 11.440 de Brasil, que un funcionario de carrera sea designado a un puesto o plaza en el exterior, que no corresponda con su categoría diplomática. Independientemente del cargo asumido, en estos casos los funcionarios conservan su misma categoría en el Escalafón:

*“El rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México.*

*Cuando los miembros del personal de carrera sean designados para ocupar un puesto en la Secretaría o en el exterior, se les cubrirán las remuneraciones que correspondan a la plaza asignada y tendrán los derechos y prestaciones que señala la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la presente Ley y su Reglamento.*

*Los miembros del Servicio Exterior de carrera conservarán su lugar en el escalafón, acumularán la antigüedad que corresponda para los efectos de esta Ley y podrán ascender independientemente de la plaza o puesto que les asigne la Secretaría” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 17).*

Tal como se vio anteriormente, esta es una práctica no regulada en El Salvador. Según el Embajador, en México esta “no es la práctica generalizada, pero sí se da y corresponde a las necesidades de las embajadas. Se les adscribe un rango para darles un cierto nivel de interlocución, pero mantienen su rango en el Escalafón” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

### **2.3.3 Ascensos en Perú**

La ley peruana establece que “los ascensos son exclusivamente por méritos” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 39), por lo que además de los plazos mínimos que se exigen para ser promovido a la categoría inmediata superior<sup>66</sup>, se exigen otros requisitos de idoneidad que deben acreditarse, según sea la categoría a la que se aspira

---

<sup>66</sup> Según el art. 34 de la Ley del Servicio Diplomático del Perú, para ser promovido a la categoría inmediata superior, los funcionarios del servicio diplomático requieren cumplir los siguientes plazos mínimos de permanencia en cada categoría: a) tres años los Terceros Secretarios; b) tres años los Segundos Secretarios; c) cuatro años los Primeros Secretarios; d) cuatro años los Consejeros; e) cuatro años los Ministros Consejeros; y f) cuatro años los Ministros.



ascender. La Comisión de Personal propone anualmente el número de vacantes de las categorías a las que pueden haber promociones o ascensos, las cuales, por ley, deben publicarse treinta días antes del inicio del proceso (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 40).

La Ley del Servicio Diplomático remite al reglamento lo relativo a los requisitos de ascenso a Segundo y Primer Secretario; sin embargo, para ascender a Consejero, la ley exige lo siguiente:

*“Requisitos de ascenso a Consejero.*

*A fin de estar aptos para ser promovidos a la categoría de Consejero, los Primeros Secretarios deben, además del plazo de permanencia en la categoría, cumplir los siguientes requisitos:*

- a) Aprobar el Curso Superior de la Academia Diplomática.*
- b) Dominar dos idiomas extranjeros de uso internacional.*
- c) Cuatro años de servicio en el exterior.*
- d) Aprobar el examen de suficiencia académica y profesional en la categoría, diseñado por una entidad académica de primer nivel, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.*
- e) Obtener un resultado aprobatorio en la evaluación señalada en el artículo 40”*  
(Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 36).

La evaluación a la que se hace referencia en el literal e) del art. 40 se realiza a los diplomáticos de carrera cada dos años, con la finalidad de “conocer el perfil profesional del funcionario, evaluar su rendimiento y su capacidad de gestión” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 40). Los resultados son tomados en cuenta para conceder los ascensos en todas las categorías.

Según confirmó el Encargado de Negocios del Perú en El Salvador, la prueba es realizada por un jefe directo del diplomático y por un jefe indirecto, y tiene dos ámbitos: uno consiste en una apreciación sobre los méritos, debilidades, y el desempeño en el cargo; y el otro es un análisis de la capacidad de gestión del diplomático, con criterios bastante objetivos. Su ponderación dentro de la nota final, para determinar si se concede un ascenso, es del cincuenta por ciento; un veinte por ciento adicional es determinado por la formación académica del postulante, y el otro treinta por ciento es la nota en la evaluación realizada por la Comisión de Personal (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

Para luego ascender a Ministro Consejero, debe obtenerse nuevamente un resultado aprobatorio en la evaluación, además de aprobar el examen de suficiencia académica y profesional en la categoría y haber servido cinco años en el exterior (Ley del Servicio

Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 36-A). Luego, para ascender a Ministro, los requisitos se hacen más complejos, según se muestra a continuación:

*"Requisitos de ascenso a Ministro.*

*A fin de estar aptos para ser promovidos a la categoría de Ministro, los Ministros Consejeros deben, además del plazo de permanencia en la categoría, cumplir los siguientes requisitos:*

*a) Aprobar el Curso de Altos Estudios de la Academia Diplomática.*

*b) Haber servido en una misión de condiciones de trabajo y de vida difíciles, de acuerdo con la clasificación establecida en el Reglamento.*

*c) Acreditar un título profesional diferente al que otorga la Academia Diplomática o uno de posgrado, relacionado a la función diplomática.*

*d) Haber servido ocho años en el exterior.*

*e) Aprobar el examen de suficiencia académica y profesional en la categoría, diseñado por una entidad académica de primer nivel, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.*

*f) Obtener un resultado aprobatorio en la evaluación señalada en el artículo 40"*  
(Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 37).

Finalmente, para ascender a la categoría de Embajador, además de obtener el resultado aprobatorio en la evaluación bianual, debe haberse servido acumulativamente al menos tres años en un cargo con responsabilidad directiva; haber servido dos años en una misión consular; y haber servido diez años en el exterior (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 38).

Es importante destacar en la Ley del Servicio Diplomático del Perú la regulación de una Comisión de Personal, que es la responsable de evaluar a los funcionarios, proponer el cuadro de ascensos, y proponer el cuadro anual de traslados y rotaciones. Esta es presidida por el Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores, y la componen además: dos Embajadores en situación de actividad que se encuentren prestando servicios en la Cancillería, designados por el Ministro de Relaciones Exteriores; dos funcionarios elegidos por la Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú, en situación de actividad; y el Director General de Desarrollo de Recursos Humanos, quien no tiene derecho a voto y solo funge como Secretario. Las decisiones de la Comisión de Personal son públicas, por mandato de ley (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, arts. 42 y 43).

Finalmente, la Ley del Servicio Diplomático señala que "son atributos inherentes a la categoría: el tratamiento, las responsabilidades, las remuneraciones y los beneficios"



determinados en la ley y su Reglamento (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 23), por lo que un diplomático de una determinada categoría no puede asumir, en el servicio exterior, un cargo que corresponda a una categoría más alta.

## 2.4 Situación legal de los diplomáticos de carrera

### 2.4.1 Situación legal de los diplomáticos en Brasil

La ley brasileña no regula expresamente la situación de actividad en la carrera diplomática, sino únicamente “períodos de retiro”, que equivalen a una situación de disponibilidad en la LOCD. Sin embargo, Brasil no impone un límite de tiempo acumulado en el cual un diplomático de carrera puede estar en condición de retiro, como sí lo hace la ley salvadoreña. Así lo confirmó el Embajador de la República Federativa de Brasil, quien justificó que “la penalidad de estar en retiro es que no puedes ascender y que no tienes una remuneración”, salvo en el caso de retiro por enfermedad, en el cual el diplomático sí mantiene sus prestaciones (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016). La Ley N.º 11.440 expresa lo siguiente:

*“[...] será computado como tiempo de ejercicio efectivo en el puesto, el plazo comprendido entre la fecha de llegada del diplomático al puesto y la fecha de partida, excluyéndose de ese cómputo los períodos de retiro relativos a: licencia por asuntos personales, licencia por retiro del cónyuge<sup>67</sup>, licencia por tratamiento de enfermedad de familiar por un plazo superior a sesenta días, siempre y cuando la enfermedad no haya sido contraída en razones del servicio, licencia extraordinaria y nombramiento en mandato efectivo, cuyo ejercicio le exija el retiro” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52 IV. 4.).*

Por otra parte, la legislación brasileña regula un Cuadro Especial del Servicio Exterior, al cual son transferidos los diplomáticos de carrera que alcanzan una determinada edad en una categoría, y que en lugar de retirarse, deciden continuar prestando servicios por unos años más. Por lo tanto, el Cuadro Especial no es un retiro, ya que sus miembros siguen ejerciendo labores diplomáticas. Así, por ejemplo, son transferidos los Ministros de Primera Clase, al cumplir sesenta y cinco años de edad o quince años en esa categoría; los Ministros de Segunda Clase, al cumplir sesenta años de edad o quince años en esa categoría, y los Consejeros, al cumplir cincuenta y ocho años de edad o quince años en esa categoría (Ley N.º 11.440, 2006, arts. 54 y 55).

---

<sup>67</sup> Esta licencia es utilizada cuando en un matrimonio conformado por dos agentes diplomáticos, uno de estos decide viajar con su cónyuge, quien ha sido asignado al exterior.

El Sr. Ricardo Barros, diplomático brasileño con la categoría de Primer Secretario, aclaró que el referido Cuadro Especial "es una situación donde el diplomático muy difícilmente pasa a recibir promociones, pues llegó a una edad avanzada para su cargo, o estuvo muchos años en la misma categoría sin lograr una promoción". Dado lo anterior, el Sr. Barros comentó que el Cuadro Especial sirve con mayor regularidad para los Consejeros "pues muchos no concluyen la tesis del Curso de Altos Estudios, semejante a una tesis de doctorado" (R. Barros, comunicación personal, 21 de marzo de 2016).

#### 2.4.2 Situación legal de los diplomáticos en México

Según la Ley del Servicio Exterior Mexicano, los miembros de carrera del servicio exterior pueden encontrarse, durante su permanencia en este, en uno de cuatro situaciones legales, según se muestra a continuación:

*"Artículo 6. [...] Los miembros de carrera del Servicio Exterior podrán encontrarse, durante su pertenencia a éste, en alguno de los siguientes supuestos:*

*I. en activo;*

*II. homologados;*

*III. comisionados conforme al artículo 18 de la Ley;*<sup>68</sup>

*IV. en licencia,*<sup>69</sup> *o*

*V. en disponibilidad".*

Para efectos de esta investigación, interesa analizar únicamente los supuestos de actividad y disponibilidad. La ley contempla la posibilidad de estar en disponibilidad hasta por tres años, previa solicitud por escrito a la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal de la Secretaría, quien remite dicha solicitud a la Comisión de Personal, para que esta emita una recomendación al Secretario de Relaciones Exteriores. Así, la figura de la disponibilidad se aparta de la contemplada en la LOCD, en el sentido de que en México es exclusivamente por solicitud del funcionario. Según explicó el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador, cuando un diplomático está en disponibilidad, su plaza queda reservada y, por lo tanto, no se abre una vacante (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

Es importante señalar que la situación de disponibilidad solo puede ser concedida una tan sola vez durante toda la carrera, y siempre que se cuente con una antigüedad mínima de cinco años en la carrera diplomática. Sobre esta limitante, el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador manifestó que "las opiniones a favor dicen que si quieres pertenecer al servicio,

---

<sup>68</sup> Según el art. 18 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se consideran en esta condición a los funcionarios que, previa recomendación de la Comisión de Personal, son comisionados temporalmente por el Secretario de Relaciones Exteriores a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o Estatal, en los órganos legislativo o judicial, o en organismos internacionales, entre otros.

<sup>69</sup> Amerita señalar que los períodos de licencia sin goce de sueldo no se contabilizan como tiempo de servicio.

esa es la vida del servicio. Hay otros en contra porque dicen que el servicio exterior pierde influencia en otras Secretarías que podrían servirse de la experiencia del funcionario. Hay funcionarios del servicio exterior que se han desempeñado muy brillantemente en otra Secretaría, pero que luego deben dejar la carrera” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

La disponibilidad puede ser revocada por recomendación de la Comisión de Personal y por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, en cuyo caso se solicita, con tres meses de anticipación, que el interesado regrese a laborar. De no presentarse en la fecha señalada, se causa su baja en el servicio (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 52-bis).

En cuanto a la situación de retiro voluntario, denominada “renuncia”, esta puede solicitarse por cualquier diplomático de carrera, quien luego puede pedir su reincorporación durante los cinco años siguientes a la fecha efectiva de su renuncia, aunque este plazo puede ser dispensado, en casos excepcionales, por el Secretario de Relaciones Exteriores. Tales solicitudes son examinadas por la Comisión de Personal, y si se determina que el solicitante presentó su renuncia por causas distintas a las de evitar un proceso disciplinario o una orden de traslado, además de otros requisitos señalados por la ley, puede autorizarse su reincorporación “por una sola vez” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 36).

Similar al “retiro forzoso” contemplado por la LOCD salvadoreña, la Ley del Servicio Exterior Mexicano regula como una “causa de baja de la carrera diplomática”, la jubilación que se alcanza al cumplir los sesenta y cinco años de edad (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 55).

Se destaca que, como una medida para “reconocer la dignidad” de la condición del retirado, el Presidente de la República puede conceder el título de *Embajador Emérito* como una “culminación de una destacada y prolongada actuación de servicio a la República en el ámbito de la política exterior”. Para ello, se establecen ciertos requisitos, como ser un Embajador que haya dedicado veinticinco años al servicio exterior, o al menos diez años de servicio y haber ocupado el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores. Esta categoría, de la que solo pueden haber cinco diplomáticos en un mismo tiempo, tiene efectos solo en el ámbito interno y para el propósito de “atender las consultas que les haga el Secretario de Relaciones Exteriores” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 25).

### **2.4.3 Situación legal de los diplomáticos en Perú**

Al igual que la LOCD, la Ley del Servicio Diplomático del Perú regula tres estados o situaciones legales en las que se puede encontrar un determinado diplomático de carrera, siendo estas: actividad, disponibilidad y retiro (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 12).

En el tema de la situación de actividad, la legislación peruana aporta un nuevo elemento, al dar el reconocimiento de “actividad” a aquellos que se encuentran en licencia. Según la ley, esta puede solicitarse ante casos tales como enfermedad; fallecimiento de un familiar; perfeccionamiento profesional, hasta por dos años consecutivos; asuntos personales, en cuyo caso no puede excederse de treinta días al año; por traslado del cónyuge que también pertenece a la carrera, por un plazo equivalente a tal permanencia; para prestar servicios en organismos internacionales, por el plazo que dure la permanencia en ese cargo; y por designación en otro sector de la Administración Pública (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 10). La ley peruana lo regula de la siguiente forma:

*“Un miembro del Servicio Diplomático se encuentra en situación de actividad en los casos siguientes:*

*a) Al desempeñar un cargo en la Cancillería, misiones diplomáticas, oficinas consulares, representaciones permanentes ante organismos internacionales y en las oficinas descentralizadas que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*b) Al desempeñar misiones especiales o comisiones oficiales, en representación del Estado.*

*c) Al prestar servicios en reparticiones, organismos públicos y gobiernos regionales.*

*d) Al encontrarse con licencia según los casos establecidos en el artículo 10 de la presente Ley” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 13).*

En cambio, la situación de disponibilidad ocurre únicamente bajo dos supuestos: cuando la enfermedad o incapacidad requiera un tratamiento que excede el período máximo de licencia por enfermedad fijado en las normas de la carrera administrativa; y a solicitud del diplomático, debidamente fundamentada y aprobada por el Jefe del Servicio Diplomático, quien es el Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores, el segundo al mando, por debajo del Ministro. Mientras se está en esta situación, no hay derecho a la acumulación de tiempo, y la ley la limita a un tiempo máximo consecutivo o acumulativo de tres años, de la siguiente forma:

*“Limite de permanencia en la situación de disponibilidad.*

*El funcionario puede estar en la situación de disponibilidad hasta un máximo de tres años consecutivos o acumulativos de manera intermitente. Solo en casos excepcionales y por conveniencia del Servicio Diplomático, puede extenderse el plazo de permanencia en situación de disponibilidad hasta por dos años más, mediante Resolución Ministerial del Sector.*

*Vencido el plazo máximo en situación de disponibilidad, el funcionario pasa a la situación de retiro" (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 15).*

Por lo tanto, la legislación peruana se asemeja a la salvadoreña y a la mexicana en el sentido de que fija un límite máximo en el cual puede estarse en disponibilidad, y se distancia así de la brasileña, que no establece un límite máximo para estar en dicha situación legal. A juicio del Encargado de Negocios del Perú en El Salvador, la situación de disponibilidad "debe ser una situación a la que se llegue por excepción, porque el Estado ha invertido en la formación del diplomático para el beneficio del país. No puede ser por motivos frívolos". Agregó que en algunas ocasiones, la situación de disponibilidad puede utilizarse cuando entra un gobierno con el que no se comparte; y recalcó que "el diplomático es un profesional, pero puede tener sus preferencias políticas" (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

Finalmente, la situación de retiro es la condición en la que el miembro del servicio diplomático se encuentra apartado definitivamente de la situación de actividad y tiene lugar en los siguientes casos: por cumplir los setenta años de edad o veinte años en cualquier categoría; por enfermedad o incapacidad permanente; por exceder el límite de permanencia en situación de disponibilidad; por renunciar a la nacionalidad peruana; a solicitud propia; y por medida disciplinaria (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 18).

## **2.5 Prohibiciones a los diplomáticos**

### **2.5.1 Prohibiciones en Brasil**

Según dispone la Ley N.º 11.440 de Brasil, a los funcionarios de carrera les son aplicables, además de las prohibiciones del Régimen Jurídico Único de los Servidores Públicos de la Unión, que son de aplicación para todos los servidores públicos, las siguientes acciones relacionadas directamente con el quehacer diplomático:

*"[...] al servidor del Servicio Exterior Brasileño le es prohibido:*

*I. Divulgar, sin permiso de la autoridad competente, información relevante para la política exterior de Brasil, a la que haya tenido acceso en razón del desempeño de su cargo en el Servicio Exterior Brasileño;*

*II. Aceptar comisión, empleo o pensión de un gobierno extranjero sin autorización expresa del Presidente de la República;*

*III. Renunciar a las inmunidades de las que goce en servicio en el exterior sin autorización expresa de la Secretaría de Estado;*



*IV. Valerse abusivamente de las inmunidades o privilegios que goce en país extranjero; y*

*V. Utilizar, para un fin ilícito, medios de comunicación de cualquier naturaleza del Ministerio de las Relaciones Exteriores” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 29).*

Además, al igual que lo mostrado anteriormente en el caso de El Salvador, los diplomáticos brasileños -y también los estudiantes del Instituto Río Branco- deben, por ley, “pedir autorización del Ministro de Relaciones Exteriores para contraer matrimonio con persona de nacionalidad extranjera”. La violación de lo anterior conlleva “la destitución del servidor, mediante proceso administrativo”, o “la separación del estudiante del curso impartido en el Instituto Río Branco”, según sea el caso. En línea con ello, depende del Ministro de Relaciones Exteriores aceptar o no a un candidato al concurso de ingreso a la carrera diplomática que se encuentre casado con una persona de nacionalidad extranjera, o con una persona empleada por un gobierno extranjero (Ley N. 11.440 , 2006, arts. 33 y 34).

Con respecto a esta prohibición, el Embajador de la República Federativa de Brasil aclaró que se contempla desde la primera ley del servicio exterior de Brasil, que data de 1946, período en el cual se justificaba la disposición porque “veníamos de una Guerra Mundial con muchas olas de inmigración. Después vino la Guerra Fría y toda esa influencia”. Si bien sigue siendo aplicada en la actualidad, aclaró que se trata de una mera formalidad “y si es sólo formalidad ¿pues realmente para qué existe?” No dudó en señalar que “el día que entren contra esta disposición en la Corte Suprema de Justicia, se acabará”, por considerarla inconstitucional (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

### **2.5.2 Prohibiciones en México**

La Ley del Servicio Exterior Mexicano contempla, de forma dispersa, varias prohibiciones para los miembros de la carrera. Así, por ejemplo, los miembros del servicio exterior deben abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral, las cuales son “incompatibles con el desempeño de su función pública”, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 41 inciso 3º). Esto, según aclaró el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos acreditado en El Salvador, no significa que esté prohibido tener opinión política o afiliación partidaria. Al respecto, sostuvo lo siguiente: “creo que es un derecho como ciudadano tener afiliación política, pero lo que sí se prohíbe son actividades de promoción de partidos políticos desde las embajadas. Ahora que hay una mayor alternancia en México, esto debe ser respetado por una visión institucional, de Estado, a la política exterior” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016). Además de lo anterior, la ley mexicana prohíbe otras conductas en términos muy similares a los contemplados por la LOCD:

*“Artículo 46. Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:*

*I. Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México;*

*II. Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquiera actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, estas mismas actividades en otros países extranjeros, y*

*III. Desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 46).*

Se destaca en la legislación mexicana que cada una de estas prohibiciones está equiparada con una sanción determinada expresamente en la ley, que en todos los supuestos puede llegar a implicar la destitución, tal como se verá en el apartado de régimen disciplinario.

### **2.5.3 Prohibiciones en Perú**

En cuanto a las prohibiciones, la Ley del Servicio Diplomático del Perú tiene un capítulo muy corto que hace referencia a tres prohibiciones que aplican a los diplomáticos de carrera que prestan servicios en el exterior, y tres prohibiciones de aplicación general. Estas son bastante similares a las contempladas en los demás países analizados, y son las siguientes:

*“Artículo 44. Prohibiciones en el exterior. Los miembros del Servicio Diplomático, mientras desempeñan funciones en el exterior, no pueden:*

- a) Intervenir en la política interna del país en el que desempeñan sus funciones.*
- b) Ejercer cualquier otra profesión o desarrollar actividades remuneradas.*
- c) Pertenecer a directorios o consejos de administración de cualquier empresa pública o privada”.*

*“Artículo 45. Prohibiciones generales. En ningún caso, los miembros del Servicio Diplomático pueden:*

- a) Aceptar cargo público permanente o transitorio diferente del suyo, sin autorización expresa del Ministerio de Relaciones Exteriores;*
- b) Pretender u obtener, por razón del cargo, beneficios, ventajas o tratamiento especial que no le corresponda; y,*



c) *Aceptar comisiones o cargos, de gobiernos extranjeros u organizaciones internacionales públicas o privadas, sin autorización expresa del Ministerio de Relaciones Exteriores*”.

## **2.6 Régimen disciplinario**

### **2.6.1 Régimen disciplinario en Brasil**

Los asuntos relativos a la conducta de los diplomático de carrera en Brasil son tratados por la *Corregedoria do Serviço Exterior*, una Unidad de Asuntos Internos del Servicio Exterior que en la práctica “es dirigida, como mínimo, por un Ministro de Segunda Clase” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016). La misma puede recibir quejas de los funcionarios del servicio exterior, evaluar e investigar acerca de la conducta de los mismos, y aplicar sanciones administrativas. La Ley N.º 11.440 lo regula de la siguiente forma:

*“Los asuntos relativos a la conducta de los efectivos del cuerpo permanente del servicio exterior brasileño: diplomáticos, oficiales de Cancillería, asistentes de Cancillería y los demás servidores del cuadro de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores serán, sin perjuicio de las disposiciones del Régimen Jurídico Único de los Servidores Públicos Civiles de la Unión, tratados por la Unidad de Asuntos Internos del Servicio Exterior”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 26).

*“La Unidad de Asuntos Internos del Servicio Exterior, en caso de duda razonable respecto a la veracidad o exactitud de la información o denuncia sobre cualquier irregularidad en el ámbito del servicio exterior brasileño, determinará la realización de una investigación previa, con el objetivo de corregir datos para el eventual establecimiento de un proceso administrativo disciplinario”* (Ley N.º 11.440, 2006, art. 30).

Con tales propósitos, en cada proceso administrativo disciplinario, la Unidad de Asuntos Internos del Servicio Exterior designa a una Comisión constituida por tres miembros, de los cuales al menos dos deben ser de la Unidad y tener una categoría de igual o mayor rango que el investigado, y siempre que sea posible, de mayor antigüedad. Uno de estos es elegido como el presidente y es el responsable de nombrar al secretario (Ley N.º 11.440, 2006, art. 31).

Durante la tramitación del proceso administrativo sancionador, la Unidad de Asuntos Internos del Servicio Exterior “podrá ordenar la remoción del cargo o función del investigado, sin perjuicio de sus salarios y bonificaciones, o de su reincorporación en cualquier momento” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 32). Sin embargo, en la ley no se establece la sanción que debe aplicarse por la contravención de cada una de las prohibiciones, ya que esto se remite al reglamento.

## 2.6.2 Régimen disciplinario en México

La Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que los funcionarios diplomáticos de carrera pueden ser separados de su cargo, de forma temporal mediante la suspensión, o de forma definitiva mediante la destitución, como consecuencia de una sanción administrativa. Pero además, la ley regula sanciones económicas, que es un aspecto que no se encuentra en las otras leyes analizadas. Este tipo de sanciones se “determinarán tomando como base los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley y su Reglamento, aplicando dos tantos de la cantidad que resulte por dichos conceptos” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 63). La ley lo desarrolla así:

*“Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:*

*I. Suspensión;*

*II. Destitución, y*

*III. Sanción económica.*

*En todos los casos de destitución el sancionado quedará inhabilitado para reingresar al servicio exterior o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporal en el mismo”* (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 57).

Para tal objetivo, la ley contempla un total de trece faltas a las que luego determina un número de veces máximo que pueden ser cometidas, antes de conllevar a la sanción de la destitución. Esta información se ha agrupado y se muestra a continuación:

- (i) Faltar por más de tres días consecutivos a laborar sin causa justificada, lo cual se considera abandono del empleo, conlleva a destitución en la primera ocasión;
- (ii) Violar algunas de las obligaciones de los miembros del cuerpo diplomático establecidas en la ley, conlleva a destitución en la tercera ocasión;
- (iii) Incurrir en incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conlleva a destitución en la segunda ocasión;
- (iv) Actuar con deslealtad al país o a sus instituciones, conlleva a destitución en la primera ocasión;
- (v) Ser condenado por un delito internacional, conlleva a destitución en la primera ocasión;
- (vi) Violar el deber de sigilo, conlleva a destitución en la primera ocasión;
- (vii) Incurrir en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus funciones, conlleva a destitución en la segunda ocasión;
- (viii) Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como de las

inmunidades y privilegios inherentes al cargo, conlleva a destitución en la primera ocasión;

- (ix) Expedir documentación consular o migratoria con fines ilícitos, conlleva a destitución en la primera ocasión;
- (x) Desobedecer las instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores o de un jefe superior, conlleva destitución en la segunda ocasión;
- (xi) Incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero, conlleva a destitución en la tercera ocasión;
- (xii) No informar con diligencia a la Comisión de Personal sobre las faltas o violaciones a las disposiciones de la ley que cometan sus subordinados o no presentar el informe anual, conlleva a destitución en la segunda ocasión; e
- (xiii) Incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral o emitir declaraciones que comprometan los intereses del país, conlleva a destitución en la primera ocasión (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, arts. 58 y 64).

Con respecto a la falta del literal (xii) de la lista anterior, cabe señalar que para facilitar la labor de verificar el comportamiento disciplinario de los miembros del cuerpo diplomático, la legislación mexicana establece la obligación de los jefes de misiones diplomáticas, de las representaciones consulares y de las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de “informar durante el mes de junio de cada año y con base en las actuaciones desarrolladas por los miembros del servicio exterior a sus órdenes, sobre su aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estimen necesario” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 45). En ese sentido, deben informar con diligencia a la Comisión de Personal sobre todas aquellas faltas o violaciones a las disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, estando facultados para imponer, en su caso, “amonestaciones y apercibimientos”. Se destaca como una buena práctica que, de igual forma, el personal de carrera elabora durante el mes de junio de cada año, un informe sobre el desempeño del titular de la misión diplomática o de la unidad administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la que se encuentra adscrito. Este informe es estrictamente confidencial y se remite a la Comisión de Personal (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 45).

Para conocer de cualquiera de las faltas enunciadas anteriormente, la ley crea una Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, la cual está conformada por el Presidente de la Comisión de Personal, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y un representante de la Secretaría de la Función Pública (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 59). Para iniciar la investigación del hecho, esta es informada a través de un escrito en el que se acompañan las pruebas con las que se cuentan. Luego de ello, se elabora un acta administrativa que se notifica personalmente a quien presuntamente ha cometido la falta, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga. Para

este propósito, la ley fija un período de quince días hábiles siguientes a la recepción personal del escrito, para que el investigado presente, también por escrito, sus argumentos y pruebas. Una vez admitido lo anterior, la Subcomisión puede decidir si señala día y hora para discutir las pruebas, o si esto no es necesario por la “propia y especial naturaleza” de las mismas.

Con lo anterior culmina la fase de instrucción y la ley otorga a la Subcomisión treinta días hábiles para que formule un proyecto de resolución, el cual debe dirigirse a la Comisión de Personal. Esta última, a su vez, lo somete a consideración del Secretario de Relaciones Exteriores, quien tiene un plazo de treinta días hábiles desde la fecha en la que lo recibe, para determinar la sanción administrativa a imponer. De lo anterior se exceptúa a los Embajadores, en cuyo caso el Secretario de Relaciones Exteriores debe someter la opinión de la Comisión de Personal a consideración del Presidente de la República (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, arts. 60 y 61).

La regulación hecha por la ley se considera lo suficientemente exhaustiva para brindar seguridad jurídica a los investigados. Además, brinda criterios a ser tomados en cuenta para la imposición de sanciones, entre las que se destacan la gravedad de la responsabilidad en la que se incurra, las circunstancias socioeconómicas del presunto responsable, el rango y antigüedad dentro de la carrera, y la reincidencia (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 62).

### **2.6.3 Régimen disciplinario en Perú**

La Ley del Servicio Diplomático del Perú reconoce expresamente el derecho al “debido proceso por la vía administrativa” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 8 ordinal h), ante cualquier falta, entendida esta como “toda acción u omisión que contravenga las obligaciones y prohibiciones” contempladas en la ley (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 48). Con este objetivo, desarrolla detalladamente tres tipos de sanciones disciplinarias, siendo estas la amonestación, la suspensión y la destitución, y especifica ante qué faltas aplica cada una de ellas.

En cuanto a la amonestación, ésta se describe en la ley como una “repreensión por faltas menores que se realiza de forma verbal o escrita”. La amonestación verbal es efectuada por el jefe inmediato “en forma personal y reservada”. En cambio, la amonestación escrita es emitida por resolución del Subsecretario de Administración, y debe realizarse dentro de los seis meses de cometida la falta, ya que luego de ello caduca el plazo para ejecutarla. Si bien estas sanciones podrían no parecer muy significativas, la acumulación de estas puede dar lugar a sanciones más severas, como se verá más adelante.

Por otra parte, la suspensión es una “separación temporal del miembro del servicio diplomático de sus labores en el Ministerio de Relaciones Exteriores”. El período de esta se determina según la gravedad del hecho, pero no puede ser menor de treinta días ni mayor de

un año, tiempo en el cual el diplomático que ha sido separado del cargo no percibe su remuneración ni acumula tiempo de servicio. Dadas las implicaciones de esta sanción, la ley enumera expresamente las causales que dan lugar a su imposición, de la siguiente forma:

*“Se sanciona con la suspensión:*

- a) Actos graves de negligencia, dolo o indisciplina.*
- b) Haberse hecho acreedor de tres amonestaciones escritas.*
- c) Abuso o usurpación de autoridad.*
- d) Realizar imputaciones, acusaciones o quejas contra otros funcionarios, con intención dolosa, que resulten infundadas.*
- e) Ausencia del centro de trabajo por más de tres días sin causa justificada, la que sin perjuicio de lo expuesto, según su gravedad, podrá dar lugar a la destitución”* (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 52).

Finalmente, la destitución es la sanción que “acarrea el cese definitivo del funcionario en el servicio diplomático”; quien es destituido pierde todos sus derechos inherentes a la condición de miembro del servicio diplomático, lo que incluye su exclusión del Escalafón y su inhabilitación para reingresar al servicio y para desempeñarse en la administración pública bajo cualquier forma o modalidad, en un período no menor de cinco años (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, arts. 53 y 55). Las causales de destitución son:

*“Casuales de destitución.*

*Se sanciona con destitución:*

- a) Conducta que menoscabe gravemente el prestigio del servicio diplomático.*
- b) Falta grave contra los deberes funcionales.*
- c) Recibir sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada por la comisión de delito doloso.*
- d) Ausencia del centro de trabajo por más de tres días sin causa justificada, cuando por su gravedad dé lugar a esta sanción.*
- e) Otras conductas determinadas por ley expresa”* (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 54).

Es importante destacar la mención que hace el legislador peruano, al señalar que las conductas que conlleven una sanción deben estar determinadas “por ley expresa”, lo cual abona a la seguridad jurídica. Pero, además, la ley regula distintas instancias a las que puede acudir, en caso no estar conforme con el procedimiento o la sanción, tal como se muestra a continuación:

*“El procedimiento disciplinario se inicia por resolución viceministerial, que deberá notificarse al funcionario procesado en forma personal o publicarse en el Diario Oficial El Peruano, según corresponda, dentro del término de setenta y dos horas de su fecha de expedición.*



*El procedimiento disciplinario está a cargo de la Comisión Disciplinaria, la cual efectúa las investigaciones del caso, solicita los informes respectivos, examina las pruebas presentadas y eleva un informe al Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores, recomendando de ser el caso, las sanciones que sean de aplicación.*

*El Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores resolverá en primera instancia, constituyendo el Ministro de Relaciones Exteriores la segunda y última instancia administrativa, salvo las excepciones establecidas por ley” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 57).*

La Comisión Disciplinaria a la cual se hace referencia está integrada por dos Embajadores en situación de actividad, que se encuentren prestando servicios en la Cancillería, designados por el Ministro de Relaciones Exteriores. Además, por dos funcionarios elegidos por la Asociación de Funcionarios Diplomáticos del Perú que se encuentren en actividad, y por el Director General de Desarrollo de Recursos Humanos, quien actúa como secretario. La ley señala un plazo de un año desde que se tuvo conocimiento de los hechos que constituyen una falta para iniciar el procedimiento disciplinario, luego de lo cual prescribe la acción administrativa (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, arts. 58 y 59).

La Ley del Servicio Diplomático del Perú reconoce, además, el derecho de los diplomáticos de “recurrir a las Comisiones de Personal y de Disciplina, cuando consideren que se presentan situaciones que afecten sus derechos o que puedan comprometer el cumplimiento de sus deberes” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 8 ordinal g). En otras palabras, las comisiones no están solo para vigilar o sancionar a los diplomáticos, sino también para proteger sus derechos.

## **2.7 Rotación del cuerpo diplomático**

### **2.7.1 Rotación en Brasil**

La Ley N.º 11.440 establece un régimen de rotación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los puestos en el servicio exterior, en el cual “se garantizará que sea compatible la conveniencia de la Administración con el interés funcional del servidor del servicio exterior brasileño, con base en lo dispuesto en la presente ley y el reglamento emitido por el Ministro de Relaciones Exteriores” (Ley N.º 11.440, 2006, art. 12).

Así, por ejemplo, la ley establece que los Ministros de Primera y Segunda Clase y los Consejeros no pueden permanecer más de cinco años consecutivos en un mismo puesto, ni más de tres años como Jefes de Misión (Ley N.º 11.440, 2006, art. 42), salvo algunas excepciones establecidas en la ley. De igual forma, los Primeros, Segundos y Terceros

Secretarios, en principio, pueden servir por únicamente tres años en cada puesto y seis años consecutivos en el extranjero, aunque su permanencia en el extranjero puede extenderse hasta por diez años consecutivos, si sirven en una misión de los grupos C y D (Ley N.º 11.440, 2006, art. 44).

De esta forma, la ley establece plazos máximos para ocupar un mismo puesto y plazos máximos para permanecer en el extranjero, dependiendo de la categoría que se ocupe dentro de la carrera diplomática y del grupo al que pertenezca la misión en la que se está acreditado. Además, la ley regula la obligación de regresar a prestar servicios al Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de servir en dos o más puestos en el extranjero. La permanencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores puede ser por un período desde uno a tres años, según el grupo al que pertenezca la misión a la que se aspire (Ley N.º 11.440, 2006, art. 45). Por ejemplo, un Ministro de Primera Clase puede permanecer hasta cinco años acreditado como Embajador ante un determinado gobierno en el extranjero, luego de lo cual debe moverse a un puesto en otro país, en el cual podrá permanecer otros cinco años, antes de tener que regresar a Brasil. Si luego aspira a ser nombrado en una misión de los grupos C o D, deberá estar un mínimo de un año en el Ministerio de Relaciones Exteriores; en cambio, si aspira a un cargo en una misión del grupo A, deberá prestar servicios durante tres años en Brasil.

A juicio del Embajador de la República Federativa de Brasil “la legislación pensó en que se necesita de un tiempo en el exterior, pero no demasiado como para perder las raíces brasileñas. Después de un tiempo, se debe volver a casa para saber de las cosas internas y así no perderse en este mundo afuera, que te puede dar una visión distorsionada de la realidad” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

### **2.7.2 Rotación en México**

En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe verificar que la adscripción del personal de carrera fungiendo en el extranjero y al interior de México, se ajuste a una rotación programada, y se establece un límite de ocho años para permanecer en el extranjero, según lo siguiente:

*“La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos.*

*La Comisión de Personal a sugerencia de la Subcomisión de Rotación, recomendará al Secretario los traslados que por necesidades del servicio se deban llevar a cabo fuera del programa de rotación anual, procurando que el personal de*



*la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior.*

*[...] En el Reglamento de la presente Ley se establecerán las modalidades de rotación del personal de carrera, a fin de favorecer una equilibrada rotación del personal entre áreas geográficas diversas y evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Asimismo, para los programas de rotación, además de las necesidades del servicio, habrán de tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 11).*

Sobre este programa de rotación anual, el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos en El Salvador expresó que el mismo “permite que en cuatro años se mueva a todo el servicio exterior”, ya que aproximadamente se rota a un veinticinco por ciento del personal de carrera cada año. Al respecto, consideró que este es un mecanismo ideal, ya que la ley persigue “que el funcionario no sea especialista en una sola cosa o en una sola región, tenemos que aprender de muchos temas; es importante conocer temas económicos, consulares, y es muy útil tratar con varios gobiernos y pasar por distintas zonas geográficas y temáticas” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

Debido a este sistema de rotación, el Embajador señaló que el primer año en la carrera diplomática es de adaptación; el segundo y el tercer año son de pleno ejercicio, y hasta en el cuarto año “uno comienza a preocuparse por dónde va a ir”. Aclaró que el reglamento brinda a los diplomáticos la oportunidad de que ellos propongan las misiones a las que quieren ser enviados, y aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores no está obligado a limitarse a ese listado, calculó que en 2015 el ochenta y seis por ciento pudieron irse a uno de los países que habían solicitado.

### **2.7.3 Rotación en Perú**

La Ley del Servicio Diplomático del Perú también institucionaliza un sistema de rotación que establece mínimos y máximos de tiempo en la prestación del servicio en el exterior, de la siguiente manera:

*"Rotación.*

*Los funcionarios del Servicio Diplomático sirven alternadamente en el exterior y en el país, por un plazo no mayor de cinco años en el exterior y no menor de tres años en el país, de acuerdo con las necesidades del servicio.*

*Por razones del servicio, debidamente fundamentadas, estos plazos se pueden extender o reducir por un año.*

*El Viceministro de Relaciones Exteriores es responsable de que la adscripción del personal diplomático en el país y en el exterior se realice de modo racional y eficiente" (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 30).*

Según comentó el Encargado de Negocios de la República del Perú en El Salvador, este programa de rotación se está cumpliendo, aunque en la práctica siempre pueden haber algunos atrasos o adelantos de algunos meses. Lo importante de reconocer y respetar un sistema de rotación, a su juicio, se debe a que “uno tiene que saber a qué país está sirviendo y debe volver para conectarse con la realidad de ese país. Es bonito vivir fuera, como en Europa... pero debe volverse. Si no, te vuelves más del otro país que del tuyo” (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

La legislación peruana, de forma similar a la mexicana, reconoce también el derecho de los diplomáticos de carrera de “expresar opinión ante las instancias correspondientes de la Cancillería sobre los cargos que podría desempeñar, tanto en Lima como en el exterior” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 8 ordinal e). Si bien esto no es vinculante para el Ministerio de Relaciones Exteriores, brinda al diplomático mayores posibilidades de ser enviado a una misión de su preferencia.

## **2.8 Rol del instituto o academia nacional de formación diplomática**

### **2.8.1 Rol del Instituto Río Branco en Brasil**

Tal como se mostró anteriormente, la Ley N° 11.440 establece que el ingreso a la carrera diplomática en Brasil se hace exclusivamente por medio de un concurso público, cuya organización está a cargo del Instituto Río Branco. Una vez aprobado el examen, se obtiene una matrícula en el curso de formación diplomática que este imparte. Esto ha sido así desde 1946, un año después de la fundación del mencionado instituto<sup>70</sup>, el cual tomó a su cargo el proceso de selección de los diplomáticos de carrera. Por lo tanto, puede afirmarse que todos los diplomáticos de carrera brasileños han sido seleccionados y formados por el Instituto Río Branco, al menos desde hace setenta años. Así lo confirmó el Embajador de la República Federativa de Brasil en El Salvador, quien expresó que “en Brasil no se piensa en carrera diplomática sin pensar en el Instituto Río Branco. Nadie puede ser diplomático sin pasar por él. Es un referente académico y profesional y es una de las razones por las cuales tenemos una carrera diplomática organizada” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

---

<sup>70</sup> El Instituto Río Branco fue fundado por el Decreto Ley N.º 7.473 de 1945.

Además, se ha mostrado anteriormente que en los ascensos dentro de la carrera, la ley establece como obligatorio que los diplomáticos se sometan a diversos cursos que son elaborados y desarrollados por el Instituto Río Branco. Así, para ascender de Segundo Secretario a Primer Secretario, debe tomarse el Curso de Mejora de Diplomáticos; para ascender de Primer Secretario a Consejero, el Curso de Actualización en Política Exterior; y para ascender de Consejero a Ministro de Segunda Clase, el Curso de Altos Estudios (Ley N.º 11.440, 2006, art. 52).

La importancia del Instituto Río Branco se ve reflejada, además, por el hecho de que a sus estudiantes se les aplican algunas de las mismas prohibiciones de los funcionarios del cuerpo diplomático, por considerarse a cada uno de estos como un futuro diplomático de carrera.

Por estos motivos, el Embajador de la República Federativa de Brasil justificó que el instituto deba ser dirigido, por ley, por un Ministro de Primera Clase, que es el rango más alto en la carrera “porque tiene que ser una persona que hable directamente con el Canciller” (J. Fiuza, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).

### **2.8.2 Rol del Instituto Matías Romero en México**

El Instituto Matías Romero fue fundado en México en 1974, como un órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objetivo consiste en “preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para la política exterior de México”, cuyo titular debe ser un Embajador de carrera del servicio exterior (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 1-Bis).

Como se desarrolló anteriormente, uno de los requisitos para ingresar a la carrera diplomática en México es aprobar los cursos especializados del Instituto Matías Romero (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 28 literal VII). Otra de sus funciones es elaborar las guías de estudio e impartir los cursos de capacitación para los participantes en los exámenes de media carrera; asimismo, en los casos determinados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, este instituto imparte cursos de capacitación al personal temporal que debe acudir al extranjero (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 8 inciso final y art. 39 inciso 2º).

Es interesante recalcar el rol que tiene, específicamente, el Director General del Instituto Matías Romero, al formar parte de comisiones y subcomisiones de gran importancia en la carrera diplomática. Así, el Director General forma parte de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, que es la encargada de “someter al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 26).

Además, el Director General del instituto preside la Subcomisión de Ingreso, que es la encargada de desarrollar el concurso anual de ingreso, lo que implica verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, organizar y calificar los exámenes de ingreso y, finalmente, admitir el ingreso a la carrera (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 30 y 31 literal VII).

En el tema de los ascensos, el Director General también forma parte de la Subcomisión de Evaluación, que es la encargada de remitir a la Comisión de Personal las evaluaciones de los expedientes personales u hoja de servicios de los postulantes, en las que se reflejen los méritos, la preparación académica y la antigüedad, para que estas, a su vez, sean enviadas al Secretario de Relaciones Exteriores, para acordar los ascensos (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 37).

El Director General también forma parte de la Subcomisión de Rotación, que es la encargada de hacer recomendaciones de traslado a la Comisión de Personal, que a su vez las remite al Secretario de Relaciones Exteriores. Con este propósito, el Instituto Matías Romero es el encargado de dar cursos de capacitación y preparación académica a los miembros de la carrera diplomática que prestan servicios en el exterior y al interior de México, para que los aspirantes que satisfagan ese requisito puedan presentar su candidatura a la Subcomisión de Rotación (Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, art. 11).

Según mencionó el Embajador de los Estados Unidos Mexicanos acreditado en El Salvador “la carrera diplomática está cada vez más vinculada al Instituto Matías Romero. Puedes tener un doctorado en Harvard, pero es condición *sine qua non* aprobar el curso del instituto para ingresar a la carrera”. Además, como una de sus virtudes, señaló que ofrece cursos y diplomados a distancia para los miembros del servicio exterior, lo cual coadyuva a “enriquecer intelectual y académicamente al personal de carrera” (F. Olavarría, comunicación personal, 8 de septiembre de 2016).

### **2.8.3 Rol de la Academia Diplomática del Perú**

La Ley del Servicio Diplomático define a la Academia Diplomática del Perú como un centro de formación profesional en relaciones internacionales, diplomacia y gestión pública externa, para los aspirantes y miembros del servicio diplomático. Esta es la responsable, por ejemplo, de efectuar el Curso Superior y el Curso de Altos Estudios, los cuales, según se vio anteriormente, son exámenes de ascenso dentro de la carrera diplomática. Sin perjuicio de lo anterior, la Academia también puede recibir a otros profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y de otros sectores del Estado.

Es importante destacar que, a diferencia de lo que establece la LOCD en El Salvador, los egresados de la Academia Diplomática del Perú sí ingresan al Escalafón, siempre y cuando

cumplan los demás requisitos fijados por la ley. Por ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe participar en la evaluación de los egresados y disponer su inscripción en el Escalafón, según lo establece la ley:

*“Relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*El Ministerio de Relaciones Exteriores fija anualmente el número de vacantes para el ingreso al Ciclo de Formación Profesional de la Academia Diplomática, participa en la evaluación de los egresados y dispone la inscripción de los egresados en el Escalafón del Servicio Diplomático en la categoría de Tercer Secretario. También fija las vacantes y participa en la evaluación de los participantes en el Curso Superior y en el Curso de Altos Estudios” (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 65).*

Dada la evidente importancia de la Academia Diplomática en la carrera, su dirección, al igual que lo visto en Brasil y México, debe ser ejercida por un Embajador de carrera (Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, art. 66). El Encargado de Negocios del Perú en El Salvador consideró que esto es “fundamental”, ya que “la Academia no es solo informativa, sino formativa. El Embajador es un modelo en el cual los aspirantes pueden verse, desde la forma en la que se maneja, mientras que un académico no es un diplomático” (L. Delgado, comunicación personal, 12 de septiembre de 2016).





## **Conclusión del capítulo 2**

A través del estudio de derecho comparado con Brasil, México y Perú, ha podido darse respuesta a la pregunta de qué similitudes y diferencias se pueden identificar al hacer un estudio de derecho comparado entre la LOCD y la legislación de otros países con una destacada trayectoria diplomática. Lo anterior permite hacer un análisis cualitativo para determinar cuáles son algunas mejores prácticas en el derecho comparado, y brinda un mayor contexto para determinar cuáles son las fortalezas y debilidades de la legislación salvadoreña.

Para ingresar a la carrera, Brasil, México y Perú establecen un concurso público que se realiza a escala nacional, a diferencia del concurso en El Salvador, que está limitado a los funcionarios y empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, los tres países analizados requieren que los candidatos tengan, al menos, un título de licenciatura, a diferencia de la LOCD en El Salvador, según la cual basta con acreditar estudios de bachillerato. Otro factor importante encontrado en el derecho comparado, es el curso obligatorio que deben tomar los diplomáticos de carrera en el respectivo instituto o academia nacional de formación diplomática.

Así, en México y Perú es un requisito indispensable aprobar el curso para ingresar a la carrera diplomática; en Brasil, quienes ingresan a la carrera son inmediatamente matriculados en el Instituto Río Branco, en un curso de dos años, de cuya aprobación depende su permanencia en la carrera. En cambio, en El Salvador no es requisito cursar estudios en el IEESFORD para ingresar en la carrera diplomática, ni para permanecer en ella, y quienes se gradúan de sus cursos o incluso de su Maestría en Diplomacia, no obtienen ni el derecho de presentarse al examen de concurso.

Siempre en el tema del ingreso a la carrera diplomática, pudo identificarse en la legislación de México una disposición similar a la contenida en la LOCD, en el sentido de brindar prerrogativas a determinado personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que ingresen a la carrera diplomática en una categoría mayor que la de Tercer Secretario. No obstante, la legislación mexicana exige que estos se sometan a algunos de los mismos exámenes a los que se someten los candidatos que buscan ingresar por la vía ordinaria. Esto no ocurre en El Salvador con los funcionarios que aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático, quienes pueden ingresar, aún en la categoría más alta de la carrera diplomática, sin someterse a examen alguno.

Por otra parte, México y Perú establecen que quienes sean nombrados como Embajadores en el extranjero deben, en principio, ser Embajadores de carrera; en su defecto, ambos países permiten que asuman el cargo los Ministros de carrera, quienes conforman la segunda categoría más alta. Brasil, en cambio, no considera en su carrera diplomática a la categoría de Embajador, sino que este es un título que puede otorgarse a los diplomáticos de mayor categoría; es decir, a los Ministros de Primera o de Segunda Clase o, excepcionalmente en



misiones de menor importancia, a los Consejeros. Sin perjuicio de lo anterior, los tres países reconocen que, de forma excepcional, puedan nombrarse como Embajadores a personas que no pertenezcan a la carrera diplomática, siempre y cuando reúnan un mínimo de requisitos. En la práctica, sin embargo, estos países acuden muy poco o en nada al nombramiento de Embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática.

No puede dejarse de destacarse la particularidad que brinda la legislación peruana, al fijar un límite máximo del veinte por ciento al nombramiento de Embajadores que no pertenezcan a la carrera, el cual, según se conoció a través de la entrevista con el Encargado de Negocios del Perú, se respeta en la práctica. Además, estos nombramientos deben ser ratificados por el Consejo de Ministros.

En cuanto a los ascensos dentro de la carrera diplomática, los tres países analizados regulan exámenes de ascenso y no solo requisitos de antigüedad para avanzar de una categoría a otra, además de exigir un determinado número de años en el servicio exterior y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, México y Perú regulan exámenes quinquenales y bianuales, respectivamente. En México, estos exámenes son, además, requisitos para permanecer en la carrera diplomática.

Sobre el tema de la situación legal de los diplomáticos de carrera, se encontraron marcadas diferencias entre los países analizados. Brasil, por ejemplo, no fija un límite máximo de tiempo en disponibilidad que pueda acumular un diplomático de carrera, a diferencia de México y Perú, que de forma similar a El Salvador, fijan un límite máximo de tres años. No obstante, la legislación peruana considera en actividad a los diplomáticos que solicitan licencia para prestar servicios en organismos internacionales o en otro sector de la Administración Pública, lo que en El Salvador se considera como situación de disponibilidad, por lo que luego de cuatro años, debe pasarse a situación de retiro.

Un factor en común en la legislación extranjera analizada, es que se hace un buen desarrollo de las prohibiciones y del régimen disciplinario que se aplica a quienes cometen faltas. En los tres países estudiados existen unidades o comisiones especializadas que dan seguimiento al comportamiento de los miembros del servicio diplomático y que aplican sanciones, tales como la suspensión, la destitución e incluso la inhabilitación. En el caso del Perú, se fija, además, un plazo de prescripción para iniciar cualquier procedimiento administrativo sancionador. Todo lo anterior dota de mayor seguridad jurídica al proceso y permite tener un mayor control sobre las actuaciones de los diplomáticos en el servicio.

Debe destacarse como otro hallazgo importante que en los tres países analizados, se ha establecido una carrera diplomático-consular, a diferencia de El Salvador, país que tiene un régimen y un cuerpo normativo distinto para cada carrera. Además, países como México y Perú exigen conocimientos y experiencia en misiones consulares como requisito para poder

ascender a una determinada categoría dentro del Escalafón: en el caso de México, para ascender a Consejero; en el caso de Perú, para ascender a Embajador.

Finalmente, se destacan dos componentes importantes regulados en las leyes de Brasil, México y Perú, que son evidentes vacíos en la legislación salvadoreña: la rotación del cuerpo diplomático y el rol del instituto o academia nacional de formación diplomática. En el primero de estos temas, las leyes extranjeras analizadas, a diferencia de la salvadoreña, regulan plazos máximos de servicio en el extranjero y de servicio en un mismo puesto. Esto, a criterio de los Embajadores de Brasil y México y del Encargado de Negocios del Perú, es un componente fundamental de la carrera diplomática, ya que permite profesionalizar a los diplomáticos de carrera, pero sobre todo, evita que estos pierdan un conocimiento más profundo de los problemas de su propio país y que pierdan su identidad nacional, por estar tanto tiempo en el extranjero.

El rol del instituto o academia nacional es también preponderante en el derecho comparado. Estos institutos y academias son responsables de realizar los exámenes de concurso, para ingresar a la carrera diplomática, y los exámenes de ascenso; en algunos casos, los cursos impartidos por estos son obligatorios para ingresar a la carrera. En México, por ejemplo, el Director del Instituto Matías Romero tiene un rol muy significativo en las comisiones de ingreso, rotación y evaluación, lo que le permite formular recomendaciones sobre nombramientos o rotaciones de diplomáticos. Por estos motivos, en los tres países analizados se exige que el director del instituto o academia diplomática sea un diplomático de carrera de la más alta categoría.



### **CAPÍTULO 3:**

## **PROPUESTAS PARA FORTALECER EL MARCO NORMATIVO RELATIVO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR**



## **PROPUESTAS PARA FORTALECER EL MARCO NORMATIVO RELATIVO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA EN EL SALVADOR**

Como punto final de la presente investigación, este capítulo buscará responder cuáles podrían ser un conjunto de propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador. El objetivo específico es formular un conjunto de propuestas legales sobre el ingreso a la carrera diplomática, el Escalafón Diplomático, los requisitos de ascenso, la situación legal de los diplomáticos de carrera, las prohibiciones, el régimen disciplinario, la rotación del cuerpo diplomático, y el rol del IEESFORD. Las propuestas estarán basadas en los resultados obtenidos a través del análisis de la LOCD y de las mejores prácticas identificadas en el estudio de la legislación de Brasil, México y Perú, sin perder de vista la advertencia de Somma (2015, p. 159), que aunque en todas las sociedades se recurre al derecho comparado para resolver problemas análogos, las soluciones adoptadas a nivel técnico-jurídico son a menudo divergentes.

### **3.1 Requisitos de ingreso a la carrera diplomática**

Fijar requisitos actuales e idóneos para ingresar a la carrera diplomática es el primer gran paso que debe tomarse para fortalecer la carrera diplomática en El Salvador. Actualmente, muchas de las disposiciones de la LOCD en el tema son obsoletas, confusas, y no cumplen con los estándares que se esperaran.

En virtud de lo anterior, se considera que la única vía para poder ser inscrito en el Escalafón Diplomático, y así pasar a formar parte de la carrera diplomática, debe ser luego de triunfar en el examen de concurso y acreditar todos los demás requisitos exigidos por la ley. Bajo ningún supuesto se considera aceptable, ni oportuno, que la LOCD regule una vía de ingreso en la que no se requiera la aprobación de un examen. En ese sentido, debe derogarse la reforma de mayo de 2009, que exime del examen de ingreso a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del Ceremonial Diplomático.

Además, el referido examen debe estar abierto a cualquier ciudadano salvadoreño que reúna los criterios de la ley y cuyo resultado de su evaluación lo hagan meritorio de ocupar una de las vacantes. No debe, en cambio, limitarse el examen a los empleados y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino imitarse la práctica común identificada en el derecho comparado, de permitir que cualquier ciudadano pueda concursar. La implementación de esta medida elevará el nivel de competencia y permitirá que otros candidatos con estudios en diversas ramas y de distintas profesiones, puedan someterse al concurso público. En un reglamento podrían determinarse el número de puestos de la carrera, para que pueda demostrarse objetivamente cuándo hay vacantes.

Relacionado con este tema, tampoco debe permitirse, bajo ningún supuesto o circunstancia, que una persona ingrese a la carrera diplomática inmediatamente en una de las categorías más altas; en cambio, se sugiere mantener, como regla general, que el ingreso se haga en la



categoría de Tercer Secretario, sin perjuicio de que, excepcionalmente, se les permita el ingreso en la categoría de Segundo o Primer Secretario, a quienes tengan un número considerable de años sirviendo para el Ministerio de Relaciones Exteriores y que demuestren tener la capacidad e idoneidad requerida, previa aprobación del examen de ascenso que se establezca para la categoría a la que aspiren ingresar.

Sin embargo, no se considera justificado que se inscriban en el Escalafón a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que aparecen en el cuadro de equivalencias del actual Ceremonial Diplomático, con la misma categoría que aparecen en el mismo, ni aún bajo el supuesto de que se les exija aprobar un examen. El Ceremonial Diplomático sirve para establecer reglas de protocolo y cortesía que se dan a ciertas personas en razón de su cargo funcional, y en ningún momento es un cuadro de aptitudes o conocimientos que justifique que estos funcionarios ingresen a la carrera diplomática, mucho menos en las categorías más altas del Escalafón.

Por otra parte, se sugiere determinar en la ley o en un reglamento el plazo con el cual deba convocarse al examen de concurso, el cual debe ser con al menos treinta días de anticipación contados a partir de la fecha de publicación de la respectiva convocatoria en el Diario Oficial. Esto permitirá que más personas tengan conocimiento de que se realizará el examen, y que estas, a la vez, dispongan de más tiempo para prepararse.

En cuanto a los requisitos para someterse al examen, la ley debe adaptarse al nuevo contexto histórico y sustituir el requisito de tener un título de bachiller, por el de acreditar, por lo menos, un título de licenciatura. Además, la ley no debe limitar el ingreso sólo a quienes tengan estudios en ciertas materias o carreras en específico, sin perjuicio de que pueda establecerse, vía reglamentaria, un mayor puntaje a quienes tengan estudios que respondan a los intereses institucionales y a los objetivos de la política exterior.

En la misma línea, se sugiere sustituir términos jurídicos indeterminados como el de “ser de honroso antecedente”, por otros más objetivos, como podría ser, en este caso, “carecer de antecedentes penales”. En la misma línea, debe eliminarse toda referencia al cumplimiento de algunos requisitos “a juicio del Ministro de Relaciones Exteriores” o “a entera satisfacción del Ministerio de Relaciones Exteriores”; en cambio, deben establecerse criterios objetivos y medibles, que se apliquen a todos por igual, lo cual puede desarrollarse en un reglamento.

De manera simultánea al ingreso formal a la carrera diplomática, se recomienda establecer, por ley, la obligación de matricularse y aprobar un curso que sea impartido por el IIESFORD, de forma similar a lo regulado por la ley de Brasil, o por la Ley de 1927 en El Salvador, la cual señalaba que quienes eran admitidos por el Tribunal de Examen debían ser nombrados *alumnos diplomáticos*, por al menos durante tres meses, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. No es recomendable, para el caso salvadoreño, establecer este curso como un prerrequisito para ingresar a la carrera, ya que podría desincentivar a personas externas al

Ministerio de Relaciones Exteriores que deseen incorporarse a la carrera, pero que por sus obligaciones laborales, no puedan tomar el curso sin haber ingresado antes a la carrera y estar laborando para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Para quienes se hayan graduado de la Maestría en Diplomacia del IEESFORD o lo hagan en el futuro, también debería establecerse un puntaje adicional en el examen de concurso, según se disponga en el reglamento de la ley.

Asimismo, se recomienda crear una comisión integrada por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del IEESFORD, o incluso por profesionales ajenos a estas entidades, que apoyen en las labores relacionadas con el ingreso a la carrera. Es decir: en la determinación de los puestos vacantes; en la revisión de los expedientes de los candidatos; en la elaboración de planes de estudio; y en la elaboración de exámenes, entre otras actividades.

Finalmente, si bien la carrera consular no fue un elemento de análisis en la presente investigación, se recomienda analizar la idoneidad de fusionar la carrera diplomática y la consular, tal como ocurre en Brasil, México y Perú, dado que ambas carreras atienden áreas que son mutuamente condicionantes y similares en cuanto a sus funciones. Para tales efectos, se propone analizar la conveniencia de propiciar el ingreso, por traslado definitivo, de todos los cónsules de carrera a la carrera diplomática e instituir una sola carrera diplomática-consular en El Salvador.

### **3.2 Escalafón Diplomático**

La forma en la que se organice el Escalafón Diplomático y las atribuciones que se den a cada categoría, es un tema de vital importancia, ya que el Escalafón es la columna vertebral de toda la carrera diplomática. En ese sentido, se recomienda reservar los puestos en el servicio exterior a los diplomáticos que estén inscritos, con la única excepción del cargo de Embajador o Jefe de Misión, en el que se puede justificar un mayor grado de discrecionalidad en su nombramiento. Lo anterior permitirá un mayor grado de institucionalización de la carrera diplomática en El Salvador. No obstante, la ley deberá exigir expresamente un mínimo de requisitos de competencia que deban reunir las personas que no pertenezcan a la carrera, para poder ser nombradas como Embajadores o Jefes de Misión en el extranjero, además de luego someterlos a un curso de capacitación en el IEESFORD.

En la misma línea, si bien la LOCD ya establece que únicamente de forma excepcional pueden nombrarse a Embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática, se recomienda fijar un límite a este tipo de nombramientos, lo cual puede hacerse de forma escalonada, hasta alcanzar un máximo del treinta o del veinte por ciento. Si bien la Constitución establece que es una facultad del Presidente de la República dirigir las relaciones exteriores, esto no debe entenderse como una vía libre para el nepotismo, en el que se otorguen estos cargos por el mero hecho de ser familiar o amigo del Presidente. A corto plazo, deben analizarse reformas legales para que los nombramientos políticos deban ser ratificados por el Consejo de

Ministros, como ocurre en Perú; y a largo plazo debe implementarse una reforma constitucional para que los nombramientos políticos deban ser ratificados por la Asamblea Legislativa, como ocurre en Brasil y México, aunque en estos países de forma general para todo tipo de nombramiento.

Lo anterior es muy importante, ya que las designaciones de personas que no pertenecen a la carrera diplomática suelen sustituirse con mayor facilidad cuando entra en funciones un nuevo Gobierno. El servicio exterior, en cambio, debe responder a una visión nacional y a objetivos que trasciendan los cambios políticos. Incluso, puede analizarse la opción de suprimir el cargo de Embajador como categoría diplomática, y dejarlo únicamente como un título, tal como ocurre en Brasil; así, se evitará confundir bajo una misma categoría a diplomáticos de carrera y a funcionarios no pertenecientes a la misma.

A mediano plazo, los nombramientos de Embajadores o Jefes de Misión realizados de entre el personal de carrera deberán limitarse a los diplomáticos con la categoría de, al menos, Ministro Consejero. Así se establecerá un mayor incentivo a los diplomáticos de carrera para que continúen preparándose y ascendiendo dentro del Escalafón. En la misma línea, debe determinarse expresamente bajo qué condiciones un diplomático de carrera puede asumir en el exterior un cargo que corresponda a una categoría mayor de la que ostenta dentro del Escalafón Diplomático. Esto puede hacerse en la ley o mediante una remisión al reglamento.

Finalmente, dentro de las categorías del Escalafón Diplomático, y de forma general en la ley, debe eliminarse toda referencia a las *legaciones*, por ser estas un tipo de misión actualmente prescrito. Además, no debe seguirse utilizando la figura de los agentes *extraordinarios* y *plenipotenciarios*, ni la de los *Enviados*, por ser figuras que ya no se utilizan en la práctica internacional. Por lo tanto, las categorías del Escalafón Diplomático deberían ser:

- (i) Embajador
- (ii) Ministro
- (iii) Ministro Consejero
- (iv) Consejero
- (v) Primer Secretario
- (vi) Segundo Secretario
- (vii) Tercer Secretario

De adoptarse la categoría de Ministro, en lugar de la de Enviado, deberá emitirse una disposición que establezca que quienes se encuentren inscritos actualmente en la categoría de *Enviado*, pasan automáticamente a adoptar la denominación de *Ministro*.

### **3.3 Requisitos de ascenso**

Es necesario que la ley contemple mecanismos que estimulen la formación continua y el ascenso profesional en la carrera diplomática, sobre la base de la capacidad y la idoneidad. En ese sentido, se recomienda institucionalizar, por ley, un examen de ascenso para escalar entre las categorías del Escalafón Diplomático, el cual se complemente con requisitos de antigüedad en la misma categoría y con años de servicio mínimos, tanto en el exterior, como en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, para ascender en la categoría de Embajador, puede instituirse un examen de ascenso más riguroso y apegado a las funciones de dirección y de representación que son inherentes a este cargo, y exigirse un mínimo de, al menos, cinco años de servicio en el exterior e igual número de años de antigüedad en la categoría actual.

Al incorporarse estos nuevos requisitos de ascenso, deberán establecerse ciertas condiciones que permitan acumular un mayor puntaje a los más preparados, tales como obras publicadas, estudios realizados, títulos académicos obtenidos, o cantidad de idiomas que se dominan. Para facilitar esta labor, puede retomarse en la ley la existencia de expedientes individuales por cada uno de los diplomáticos de carrera, en los que se registre anualmente un resumen de los informes que se reciban por parte de sus respectivos jefes inmediatos, tal como se contempló en la Ley de 1927 y como se regula actualmente en México. Sin embargo, el tema del puntaje debe desarrollarse en el reglamento y no dentro de la ley, para permitir un mayor nivel de adaptabilidad en el futuro.

Se sugiere también la creación de una comisión especial integrada por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del IIESFORD, que pueda realizar recomendaciones de ascenso al Ministro de Relaciones Exteriores, y que tenga una estructura similar a la Comisión de Personal que contempla la legislación peruana.

### **3.4 Situación legal de los diplomáticos de carrera**

De la regulación referente a la situación legal de los diplomáticos de carrera depende, por ejemplo, el que un diplomático pueda, excepcionalmente, ausentarse del servicio sin verse obligado a abandonar la carrera. Por lo tanto, bajo ningún supuesto debe contemplarse la posibilidad de permanecer en situación de disponibilidad por un plazo indefinido, como lo hace actualmente la LOCD con ciertos funcionarios, ya que esta disposición desnaturaliza el objetivo de la carrera diplomática, y debe eliminarse. Si bien puede mantenerse un plazo máximo de ciertos años para estar en situación de disponibilidad, estos deben ser consecutivos y sin perjuicio de que pueda analizarse la conveniencia de fijar el plazo a cinco años, para que sea igual a un período presidencial, en caso de que un diplomático, por motivos personales,

deseo no trabajar con un determinado gobierno<sup>71</sup>. Sumado a lo anterior, deben revisarse los supuestos y plazos de licencia, para que no se considere en disponibilidad a un diplomático de carrera que se encuentre laborando en otra entidad pública o en un organismo internacional, conforme a los objetivos de la política exterior.

Por otro lado, únicamente deben considerarse en servicio activo a los diplomáticos que hayan aprobado el examen de concurso y los demás requisitos señalados por la ley, y que no se encuentren en situación de disponibilidad o retiro. No debe considerarse como diplomático de carrera en actividad a quien no haya cumplido con lo anterior, tal como es actualmente permitido por la LOCD para quienes aparecen en el Cuadro de Equivalencias del Ceremonial Diplomático.

Finalmente, se recomienda regular una figura similar a la de los *Embajadores Eméritos* de México, la cual permite dignificar y reconocer a los diplomáticos de carrera de mayor categoría y antigüedad que más se han destacado y de cuyos servicios siga requiriendo el Gobierno.

### **3.5 Prohibiciones a los diplomáticos**

Las prohibiciones sientan la base de lo que luego se regula en el régimen disciplinario, ante cualquier desacato o falta cometida por algún diplomático de carrera. Por ello, se recomienda revisar las prohibiciones establecidas en la LOCD, ya que actualmente se contemplan pocas y algunas de estas son muy ambiguas. Además, todas las prohibiciones vigentes están dirigidas al personal que se encuentra laborando en el extranjero, y no hay ninguna prohibición para el personal de carrera que labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En este tema, se recomienda tomar como referente a la legislación peruana, que sí establece prohibiciones para funcionarios en el exterior, como el no pertenecer a juntas directivas de empresas públicas o privadas, así como otras prohibiciones generales, como es el no obtener beneficios o tratamientos especiales que no le correspondan.

Además, debe eliminarse la prohibición de contraer matrimonio con personas extranjera sin la previa autorización del Ministro de Relaciones Exteriores, por considerarse que esta disposición es inconstitucional. Por regla general, el matrimonio es un derecho que no debe contener más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en el Código de Familia, este último el cual establece que se deben considerar derogadas todas las disposiciones que se

---

<sup>71</sup> Según el art. 218 de la Constitución de la República, “los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”. Por lo tanto, el servicio diplomático no debe ser político-partidario, sino enfocado estrictamente en una visión de país. No obstante, se considera que esto no obsta que algunos diplomáticos puedan tener alguna preferencia política o que puedan no sentir afinidad para trabajar bajo un determinado Gobierno, indistintamente del partido político que sea.



opongan a su contenido (Código de Familia, 1993, art. 403); siendo que el referido Código entró en vigencia el 1 de octubre de 1994, luego de aprobada la LOCD, esta prohibición de contraer matrimonio libremente debe tenerse por derogada tácitamente.

### **3.6 Régimen disciplinario**

Es muy importante que el Ministerio de Relaciones Exteriores, como el encargado de organizar, dirigir, e institucionalizar al servicio exterior, tenga las herramientas legales necesarias para corregir disciplinariamente las infracciones cometidas por el personal diplomático en el ejercicio de sus funciones y cargos. Por ello, es necesario que la ley respete el principio de legalidad y tipicidad, entendiendo esto como la predeterminación en la ley de aquellas conductas que se consideren sancionables, y su correspondiente sanción.

Lo legítimo es describir expresamente todas las infracciones, clasificarlas en faltas leves o graves, de acuerdo con el grado de afectación, y determinar la sanción en proporción a tal grado de afectación; es decir, cuáles conllevan suspensión y cuáles conllevan a la destitución de la carrera, o a la inhabilitación. Para limitar la discrecionalidad en su aplicación, las sanciones también deben ser lo más objetivas posible y ninguna sanción puede quedar a criterio del Ministro de Relaciones Exteriores, como se contempla en la LOCD. El reglamento podría desarrollar criterios para la imposición de las sanciones, como podrían ser: la categoría diplomática del infractor, su antigüedad dentro de la carrera y la reincidencia, entre otros.

Entre algunas de las faltas que deben considerarse incorporar a la ley, se encuentran: violar algunas de las obligaciones de los miembros del cuerpo diplomático; ser condenado por un delito; violar el deber de sigilo; usar para provecho personal las valijas o correos diplomáticos, así como de las inmunidades y privilegios inherentes al cargo; e incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral, por ser ésta última una prohibición establecida en la Constitución de la República (Constitución de la República, 1983, art. 218).

Asimismo, debe institucionalizarse un régimen disciplinario que permita incoar procesos eficientes, con plazos bien definidos, en los que se observe un pleno respeto a las garantías de los investigados. Por ello, es importante que la ley reconozca el derecho de audiencia y de defensa. Para estos propósitos, se recomienda delegar en una unidad administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores estas funciones, y establecer una segunda instancia dentro del mismo Ministerio, similar a lo regulado en la ley peruana, a la que pueda acudir en caso de que haya un desacuerdo con la sanción impuesta o con cualquier aspecto del procedimiento. Siempre dentro del proceso administrativo sancionador, deben regularse medidas cautelares tales como la remoción temporal del cargo, cuando se considere necesario para preservar los intereses del país.



Otra práctica positiva del derecho comparado que se recomienda incorporar a la legislación salvadoreña es la obligación de los Jefes de Misión de informar, al menos una vez al año, sobre la aptitud, comportamiento y diligencia del personal de carrera a su cargo; de igual forma, el personal de carrera debe informar sobre el desempeño del Jefe de Misión.

### 3.7 Rotación

Actualmente, la LOCD no regula nada relativo a la rotación obligatoria, lo que significa que no hay un límite al tiempo en el cual los diplomáticos pueden prestar labores en una misma misión, o al tiempo que pueden permanecer en el exterior. Por lo tanto, y a diferencia de lo que se regula en las leyes de los tres países analizados, a los funcionarios del servicio exterior salvadoreño no se les exige retornar al país y prestar servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, transcurrido un número determinado de años.

Según cifras oficiales brindadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de los treinta y siete Embajadores que tiene acreditados El Salvador ante Gobiernos en el extranjero, el que tiene más tiempo de haber sido nombrado asumió el cargo en 2008; dos fueron nombrados en el 2010, uno fue nombrado en el 2011, dos fueron nombrados en el 2012; doce fueron nombrados en el 2014; diecisiete fueron nombrados en el 2015; y dos fueron nombrados en el 2016<sup>72</sup>. Por lo tanto, el ochenta y cuatro por ciento de los Embajadores salvadoreños tienen dos o menos años de ejercer el cargo, mientras que hay algunos que tienen más de seis años.

Algunos entrevistados justificaron que no se ha establecido la rotación en el pasado, por ser una medida muy onerosa para el Estado<sup>73</sup>. En virtud de lo anterior, el implementar un régimen de rotación en El Salvador debe hacerse acompañado de un refuerzo presupuestario al Ministerio de Relaciones Exteriores, y debe implementarse de tal manera que no sea demasiado oneroso. Lo ideal es que el personal en el exterior, luego de cumplir con un determinado un tiempo afuera, que no debería ser de más de cinco u ocho años, dependiendo de la categoría, deba regresar a El Salvador para darle la oportunidad a otros y para transmitir sus conocimientos y la experiencia adquirida al personal que labora en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El IEESFORD sería una excelente plataforma para este propósito.

La rotación debe regularse para los diplomáticos de carrera a partir de la categoría de Segundo Secretario, ya que los Terceros Secretarios deben prepararse en el Ministerio de Relaciones Exteriores, antes de tener la oportunidad de salir al exterior. En aquellos casos en los que se ingrese a la carrera diplomática en una categoría mayor a la de Tercer Secretario, debe exigirse un tiempo mínimo de servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, antes de poder asumir un cargo en el exterior. Nuevamente, se recomienda regular la existencia de una

---

<sup>72</sup> Solicitud de acceso a la información con ref. 60-SAI-2016, *op. cit.*

<sup>73</sup> Consultado al respecto de la rotación, el Dr. Alfredo Martínez Moreno consideró que éste “debería ser un requisito obligado” (A. Martínez, comunicación personal, 22 de septiembre de 2016).

comisión interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y el IEESFORD que pueda formular recomendaciones sobre rotaciones en el servicio diplomático.

### **3.8 Rol del IEESFORD**

La fundación del IEESFORD en 2010 (cincuenta y ocho años después de aprobada la LOCD) es una de las más importantes apuestas del Gobierno para suplir una deuda histórica con la formación diplomática. Actualmente, en el mismo se imparte una Maestría en Diplomacia y otros diplomados y cursos especializados relacionados con el quehacer diplomático, como son algunos diplomados en cooperación internacional, así como cursos de idiomas en inglés, francés, italiano y chino mandarín<sup>74</sup>.

Según ha expresado el actual Ministro de Relaciones Exteriores, “la fundación del IEESFORD es una acción que evidencia la seriedad de ese propósito de profesionalizar cada vez más a nuestro servicio exterior”, Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). Además, según se relata en Ministerio de Relaciones Exteriores (2015, pp. 15 y 16), al graduarse la primera promoción de maestros en diplomacia del IEESFORD, en el 2015, el Ministro de Relaciones Exteriores señaló que esto permitiría “tener un servicio exterior con profesionales capaces de enfrentar los retos del mundo globalizado”. No obstante, según datos oficiales proporcionados en mayo de 2016 por el IEESFORD, únicamente una persona del total de quince graduados de la Maestría en Diplomacia trabaja actualmente en el servicio exterior<sup>75</sup>. Esto ejemplifica perfectamente que el gran potencial que tiene el IEESFORD, debe ser mejor utilizado y vinculado estrechamente a la carrera diplomática.

Instaurar una verdadera carrera diplomática conlleva precisamente la profesionalización del servidor público que pertenece a ella, por medio de un proceso que esté regido por requisitos idóneos de ingreso y ascenso, y por un proceso de formación integral continua, todo lo cual debe estar a cargo del IEESFORD. Tal como señala la actual Rectora del IEESFORD, otra de sus oportunidades se encuentra en “el creciente interés de la población en formarse a través de programas virtuales, en materia diplomática y consular” (C. Samayoa, comunicación personal, 28 de septiembre de 2016). Podría regularse la obligación de los diplomáticos de carrera de cursar al menos uno de estos cursos al año.

---

<sup>74</sup> Según la página web oficial del IEESFORD, algunos de los diplomados impartidos por el mismo son: Diplomado en Protocolo y Diplomacia Contemporánea; Diplomado en Cooperación Internacional para el Desarrollo con énfasis en Cooperación Descentralizada; Diplomado en Cooperación para el Desarrollo desde un enfoque de Derechos Humanos; y Diplomado en Cooperación para el Desarrollo dirigido a Organizaciones de la Sociedad Civil. En cuanto a la oferta de cursos especializados, los hay en Teoría y Práctica de la Negociación Diplomática y en Redacción de Notas Oficiales y Diplomáticas, Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

<sup>75</sup> Respuesta a solicitud de información con ref. 002-SAI-2016, realizada el 12 de mayo de 2016 a la OIR del IEESFORD; recibida el 25 de mayo de 2016.

Como primer paso, se considera que la ley debe delegar en el IEESFORD la organización del examen de concurso. Esto ya se ha hecho en el pasado, por medio de un acuerdo ejecutivo publicado en el Diario Oficial, en el cual se acordó “confiar la realización del concurso de ingreso a la carrera diplomática” al instituto”<sup>76</sup> ; sin embargo, esta medida debe institucionalizarse en la ley. Además, tal como se ha señalado anteriormente, la ley debe establecer como obligatorio que quienes recién ingresen a la carrera diplomática, deban tomar y aprobar un curso de iniciación en el IEESFORD, el cual les introduzca formalmente a la práctica y nociones básicas del quehacer diplomático. De igual forma, de establecerse los exámenes de ascenso, tal como se ha recomendado, estos deben estar a cargo del mismo instituto.

Finalmente, se considera importante que la rectoría del IEESFORD sea ocupada por un diplomático de carrera con la categoría de Embajador, tal como sucede en los tres países analizados, quien pueda servir de guía y ejemplo a los alumnos diplomáticos, a quienes podrá transmitir su conocimiento y su experiencia personal en la carrera. Además, quien ostente el cargo debe formar parte de las comisiones que se han recomendado crear en el tema del ingreso, el ascenso y la rotación, pudiendo, además, dirigir sus recomendaciones de forma directa al Ministro de Relaciones Exteriores.

---

<sup>76</sup> Acuerdo Ejecutivo N.º 1073/2013, del 1 de julio de 2013, publicado en el D.O. N.º 132, tomo N.º 400, del 18 de julio de 2013.

### **Conclusión del capítulo 3**

A través del capítulo 3, se ha podido dar una respuesta técnica y fundamentada al problema de cuáles podrían ser un conjunto de propuestas para fortalecer la regulación de la carrera diplomática en El Salvador. Sin duda, existen una serie de medidas, a corto y mediano plazo, que deben implementarse para fortalecer el marco normativo referente al servicio exterior y fortalecer la carrera diplomática salvadoreña, en cada una de las variables que han sido analizadas a lo largo de esta investigación. Si bien el derecho comparado brinda varios ejemplos de medidas que han sido efectivas en esos países, debe tenerse el cuidado de no adoptarlas en El Salvador sin antes hacer las respectivas valoraciones y matizaciones, en atención a la propia realidad del país.

Sin duda, uno de los temas que mayor atención requiere es el de los requisitos de ingreso a la carrera diplomática. Deben adoptarse medidas que garanticen que sólo los ciudadanos más capaces e idóneos puedan ingresar a la carrera, sin importar si estos son o no servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores. La ley no debe seguir permitiendo que algunos puedan ingresar a la carrera diplomática sin someterse a un examen de ingreso y en igualdad de condiciones con los demás aspirantes. Tampoco debe seguirse admitiendo que algunos funcionarios puedan ingresar de forma inmediata en las categorías más altas del Escalafón. Si se quiere institucionalizar una verdadera carrera, estas categorías deben estar reservadas para quienes, a través de años de preparación y servicio, hayan acumulado los méritos suficientes para ocuparlas.

Por otro lado, se debe fijar un límite al nombramiento de Embajadores y Jefes de Misión que no pertenezcan a la carrera diplomática, para que este tipo de designaciones se hagan únicamente en casos excepcionales. La implementación de esta y otras medidas generarán mayores incentivos a los diplomáticos de carrera para que estos continúen preparándose para ser los llamados a ocupar estos cargos. En línea con lo anterior, es de suma importancia endurecer los requisitos para ascender dentro de la carrera diplomática, de tal forma que los ascensos no se basen únicamente en la acumulación de años de servicio, sino también en la acumulación de méritos. En este sentido, debe institucionalizarse, por ley, la medida que ha implementado el Ministerio de Relaciones Exteriores, de realizar exámenes de ascenso para escalar dentro del Escalafón, y debe llevarse un expediente único para cada diplomático.

En el tema de la situación legal de los diplomáticos de carrera, se deben adoptar las medidas necesarias para procurar que se mantengan formalmente dentro de la carrera quienes hayan sido formados y capacitados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero que por motivos determinados y justificados, deban apartarse temporalmente. Esto incluye la revisión de los plazos de disponibilidad y las licencias.

En cuanto a las prohibiciones y el régimen disciplinario, existen varias propuestas que de implementarse, vendrían a fortalecer el rol de vigilancia del Ministerio de Relaciones

Exteriores, pero bajo un marco de estricta legalidad que brinde seguridad jurídica a los miembros de la carrera diplomática. No hay duda que en este tema, y en el del ingreso y ascenso, sería de vital importancia la creación de unidades administrativas y comisiones especiales que apoyen en este tipo de labores.

Por otra parte, deben corregirse los dos vacíos más evidentes en la LOCD, que son la falta de rotación del servicio diplomático y la nula referencia en la ley al rol del IEESFORD, sin perjuicio de reconocer que estas requerirán de refuerzos presupuestarios. No obstante, una apuesta tan importante como es el IEESFORD debe ser mejor aprovechada y vinculada a la carrera diplomática, mediante el fortalecimiento de sus atribuciones y capacidades. Esto incluye un replanteamiento del perfil profesional de la persona que deba dirigir dicho instituto, quien debería ser un diplomático de la categoría más alta del Escalafón.

Los cambios que deben implementarse para fortalecer a la carrera diplomática no sólo requieren de medidas implementadas a través de la ley en sentido formal; también es necesario que, en uso de la facultad de reglamentar que la Constitución confiere al Presidente de la República, se emita un reglamento que complemente y desarrolle los preceptos de la ley, y que brinde un mayor ámbito de regulación al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre todo, en aquéllos temas en los que, debido a las atribuciones y funciones de este ministerio, deban ser de su competencia.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La carrera diplomática en El Salvador es el régimen especial y jerarquizado que regula el ingreso por concurso público, el ascenso, la permanencia y el retiro de los diplomáticos pertenecientes a la misma. Ésta se encuentra regulada en la LOCD, la cual ha estado vigente por más de sesenta y tres años, en cuyo cuerpo normativo se retomó una parte sustancial de las leyes precedentes de 1927 y de 1936. Por lo tanto, una parte importante de las disposiciones de la LOCD responden al contexto internacional que se vivió después de la Primera y Segunda Guerra Mundial.

El objetivo de esta investigación ha sido contribuir al fortalecimiento de la regulación de la carrera diplomática en El Salvador. Para ello, fue necesario partir de un análisis de los contenidos de la LOCD, con respecto a las siguientes variables: (i) requisitos de ingreso a la carrera diplomática; (ii) el Escalafón Diplomático; (iii) requisitos de ascenso; (iv) situación legal de los diplomáticos de carrera; (v) prohibiciones a los diplomáticos; y (vi) el régimen disciplinario. El análisis de la ley y de sus reformas se complementó con entrevistas a diplomáticos de carrera, para profundizar sobre su nivel de implementación en la práctica.

Con este propósito, fue fundamental conocer la opinión de excancilleres de la República de El Salvador y de los de seis diplomáticos de carrera salvadoreños que fueron entrevistados. Asimismo, las solicitudes de acceso a la información pública que se tramitaron ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el IEESFORD, proporcionaron datos oficiales de gran relevancia para el estudio. Utilizando este recurso se pudo determinar, entre otros aspectos, que El Salvador cuenta con un Escalafón Diplomático conformado, en su mayoría, por diplomáticos de baja categoría y con poca antigüedad. Además, que a pesar que en el Escalafón están inscritos veintiún Embajadores de carrera, solo tres fungen como Embajadores en el exterior.

Asimismo, a través del estudio de derecho comparado se han podido contrastar las figuras jurídicas de Brasil, México y Perú, con el fin de profundizar en el conocimiento del ordenamiento extranjero y en las distintas soluciones que tales ordenamientos pueden ofrecer para El Salvador. La experiencia y las valoraciones emitidas por los Embajadores de Brasil y de México, y por el Encargado de Negocios del Perú, dieron un valor adicional muy importante al análisis, y confirman que hay muchos cambios que deben implementarse para fortalecer la carrera diplomática en El Salvador.

Con el estudio de derecho comparado también se pudieron identificar dos grandes vacíos en la ley salvadoreña: la falta de un régimen de rotación del cuerpo diplomático, y el nulo reconocimiento que hace la LOCD al rol del IEESFORD en la formación de los diplomáticos de carrera. En consecuencia, la incidencia de este instituto en la formación de diplomáticos de carrera, que debería ser muy significativa, ha sido muy limitada. Por ello se considera atinado que en los tres países analizados, su instituto nacional de formación diplomática tiene un rol

preponderante en el ingreso, formación y ascenso de los diplomáticos de carrera, y la dirección de los respectivos institutos es ostentada por un diplomático de carrera con la categoría más alta dentro del Escalafón Diplomático.

Todos los hallazgos confirman que, luego de sesenta y tres años desde su aprobación, la LOCD contiene grandes vacíos y disposiciones obsoletas, y no establece criterios efectivos ni idóneos que permitan realizar un adecuado proceso de ingreso, ascenso y profesionalización de los miembros de la carrera diplomática. Al mismo tiempo, la ley contiene errores y algunas disposiciones de cuestionada constitucionalidad, particularmente en el tema de las prohibiciones y del régimen disciplinario. Sumado a todo lo anterior, la mayoría de las reformas realizadas a la LOCD han sido superficiales y, lejos de mejorar la ley y adaptarla a las nuevas circunstancias, han institucionalizado un régimen de ingreso inequitativo y un tratamiento privilegiado a ciertos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, a quienes se les permite estar en situación de disponibilidad por tiempo indefinido.

Algunos de los vacíos de la ley han sido suplidos mediante la emisión de Acuerdos Ejecutivos por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores o a través del Reglamento Interno del IEESFORD. Se destaca así la instauración de un examen de ascenso, el cual se ha implementado a través del Reglamento Interno del IEESFORD. Sin embargo, tales exámenes no están regulados en la LOCD, con lo cual se vulnera la seguridad jurídica, por lo que éste tipo de medidas deben incorporarse formalmente en la ley, sin perjuicio de que el Órgano Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales, pueda emitir un reglamento en el cual se desarrollen, con mayor profundidad, estos y otros aspectos.

Algunas de las recomendaciones que aquí se formulan, encaminadas a fortalecer la carrera diplomática salvadoreña, implicarán un cambio cultural y seguramente provocarán ciertas resistencias. Por ejemplo, debe limitarse el nombramiento de embajadores que no pertenezcan a la carrera diplomática, para evitar así posibles casos de nepotismo y para brindar una mayor oportunidad a quienes se han formado dentro de la carrera diplomática. Otras medidas podrían conllevar refuerzos presupuestarios para el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente aquellas relacionadas al establecimiento de la rotación del cuerpo diplomático y a las nuevas atribuciones que deberá asumir el IEESFORD.

Debido a los múltiples vacíos identificados en la LOCD, y en virtud de la cantidad de propuestas que aquí se presentan, se considera ineficiente realizar reformas a la ley vigente; en cambio, se recomienda aprobar una nueva ley que sustituya a la LOCD y que subsane los vacíos encontrados. Si bien se ha reiterado que la carrera consular no fue un elemento de análisis en la presente investigación, el estudio de derecho comparado invita a analizar los beneficios que podrían obtenerse si esta nueva ley potencia la integración de la carrera diplomática y consular, como fue inicialmente en El Salvador, con la Ley de 1927.

Con éste propósito, se recomienda impulsar un esfuerzo serio y técnico, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para debatir, consensuar e impulsar un nuevo proyecto de ley que modernice la regulación de la carrera diplomática en El Salvador. Será conveniente convocar a mesas de trabajo en las cuales diplomáticos de carrera, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y expertos en la materia puedan discutir, validar o complementar los hallazgos de la presente investigación. El resultado de un ejercicio de esa naturaleza debe ser la elaboración de un anteproyecto de ley que pueda ser presentado para su aprobación a la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Órgano Ejecutivo, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para realizar lo anterior con éxito, será necesario apelar a la buena voluntad política de las autoridades del Gobierno de turno y a la de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, quienes con verdadera visión de país deberán emprender este esfuerzo. Aprobar una ley moderna que fortalezca la carrera diplomática en El Salvador es un verdadero proyecto de nación que beneficiará a todos los salvadoreños, tanto dentro como fuera del país. Si se aspira a formar a un cuerpo diplomático altamente competente, capaz de defender con eficiencia los intereses de El Salvador alrededor del mundo, esta debe ser una tarea improporrogable.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albertini, L. E. (1866). *Derecho Diplomático. Aplicaciones especiales en las Repúblicas Sud-Americanas*. París. Disponible en:  
[https://www.protocolo.org/ceremonial/protocolo\\_diplomatico/enviados\\_ordinarios\\_y\\_extraordinarios\\_ministros\\_plenipotenciarios\\_internuncios\\_i.html](https://www.protocolo.org/ceremonial/protocolo_diplomatico/enviados_ordinarios_y_extraordinarios_ministros_plenipotenciarios_internuncios_i.html)
- Iijima, M. (2003). José Gustavo Guerrero y la diplomacia del martinato. San Salvador. Revista Realidad, UCA. Disponible en:  
<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4cf975b709e9amidori.pdf>
- Langlois, R. A. (2009) Curso de Derecho Diplomático, teoría y práctica de la diplomacia. San Salvador. p. 229.
- Ledezma, Humberto (2006). *La profesionalización de los diplomáticos*. Santiago.
- Morales Lama, M. (2013). *Las legaciones en la diplomacia de hoy*. República Dominicana. Listín Diario. Disponible en: <http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2013/05/10/276450/las-legaciones-en-la-diplomacia-de-hoy>
- Martínez Moreno, A. (2002). *José Gustavo Guerrero, caballero andante del Derecho*. México D.F. UNAM.
- Mena Guerra, R. y Fratti de Vega, K. M. (2011). El régimen de los servidores públicos: un recorrido jurisprudencial. San Salvador. ADESA. Disponible en:  
<http://adesaelsalvador.blogspot.com/2011/07/el-regimen-de-los-servidores-publicos.html>
- Meneses Guerrero, M. F. (2007). *La profesionalización del servicio exterior Mexicano en el primer gobierno federal después de la alternancia (2000-2006)*. Capítulo II: Historia del Servicio Exterior Mexicano: Inicio de la actual Secretaría de Relaciones Exteriores. p. 39. Puebla. Disponible en:  
[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/meneses\\_g\\_mf/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/meneses_g_mf/capitulo2.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2009). *Reseña histórica del Ministerio de Relaciones Exteriores*. San Salvador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). *Palabras del Canciller Hugo Martínez en el acto de reconocimiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento del IEESFORD*. Disponible en:  
[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1261:palabras-del-](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1261:palabras-del-)



canciller-hugo-mart%C3%ADnez-en-el-acto-de-reconocimiento-de-personer%C3%ADa-  
jur%C3%ADdica-y-autorizaci%C3%B3n-de-funcionamiento-del-iesford&Itemid=942

Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Memoria de Labores 2014-2015*. San Salvador.

Rizzo, Natalia (2012). *Profesionalización diplomática, sus inicios en Argentina, Brasil y Chile*. Buenos Aires.

Somma, A. (2015). *Introducción al Derecho comparado*. Madrid, España. Universidad Carlos III de Madrid. P. 19.

Xílotl Ramírez, R. (2012). *El servicio exterior mexicano: propuestas para su mejoramiento*. México D.F. Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3499-IV. Disponible en:  
[http://www.diplomaticosescritores.org/NumeroActual.asp?link=44\\_2.html&num=45](http://www.diplomaticosescritores.org/NumeroActual.asp?link=44_2.html&num=45)

## **LEGISLACIÓN REVISADA**

Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador. Decreto Legislativo n.º 574, publicado en el D.O. n.º 34, tomo n.º 154, del 19 de febrero de 1952.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 1080, publicado en el D.O. n.º 122, tomo n.º 160, del 7 de julio de 1953.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 1522, publicado en el D.O. no 131, tomo n.º 164, del 14 de julio de 1954.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 670, publicado en el D.O. n.º 93, tomo n.º 227, del 26 de mayo de 1970.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 311, publicado en el D.O. n.º 139, tomo n.º 256, del 26 de julio de 1977.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 99, publicado en el D.O. n.º 160, tomo n.º 288, del 28 de agosto de 1985.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 356, publicado en el D.O. n.º 92, tomo n.º 291, del 22 de mayo de 1986.

Decreto de reforma a la LOCD. Decreto Legislativo n.º 24, publicado en el D.O. n.º 94, tomo n.º 383, del 25 de mayo de 2009.

Reglamento Interno del IEESFORD, aprobado el 19 de noviembre de 2010.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, publicada en el D.O. de la Federación del 4 de enero de 1994.

Ley N.º 11.440 de Brasil, 2006, publicada en el D.O. del 29 de diciembre de 2006.

Ley del Servicio Diplomático de la República del Perú, 2003, publicada en el D.O. del 19 de octubre de 2003.



## **ANEXOS**



## ANEXO 1

### Embajadores de carrera salvadoreños acreditados ante gobiernos en el exterior<sup>77</sup>

NOMBRE	CATEGORÍA	CARGO
Maza Martelli, Joaquín Alexander	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	Representación Diplomática y Consular, y Misión Permanente ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Suiza, con sede en Ginebra
Menéndez Castro, Luis José	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	Representación Diplomática y Consular en Australia, con sede en Canberra
Rubio Funes, Guillermo	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	Representación Diplomática y Consular en Qatar, con sede en Doha
Magaña Herrera, Milton Alcides	Ministro Consejero	Representación Diplomática y Consular en República de Corea
Canjura de Centeno, Claudia Ivette	Primer Secretario	Representación Diplomática y Consular en Rusia
Chávez Valiente, Oscar Oswaldo	Primer Secretario	Representación Diplomática y Consular en República Dominicana y Haití, con sede en Santo Domingo
Vanegas Hernández, Diana Marcela	Primer Secretario	Representación Diplomática y Consular en República de Brasil, con sede en Brasilia
Fonseca Salgado, Francisco Salvador	Segundo Secretario	Representación Diplomática y Consular en Panamá, con sede en Ciudad de Panamá
Godoy de Cardoza, Lilian Elena	Tercer Secretario	Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA), con sede en Washington D.C.

*Fuente: elaboración propia con base en datos del MRREE s al 26 de mayo de 2016.*

<sup>77</sup> **Nota de actualización:** según datos disponibles en el portal del Ministerio de Relaciones Exteriores al 12 de mayo de 2017, la Embajadora ante Rusia fue trasladada a la Representación Diplomática y Consular en los Estados Unidos de América, y la Embajadora ante la Misión Permanente en la OEA fue sustituida por quien fungía como Embajador en Venezuela, quien no pertenece a la carrera diplomática. Asimismo, hay tres nuevos nombramientos que recaen sobre diplomáticos de carrera, siendo estos: Lucía Rosella Magdalena Badía de Funes, Tercer Secretario, Representación Diplomática y Consular en Austria; Julia Emma Villatoro Tario, Tercer Secretario, Representación Diplomática en Bélgica y Misión Permanente ante la Unión Europea; y Óscar René Hernández Guerra, Primer Secretario, Representación Diplomática y Consular en Guatemala. Al confrontar los cuarenta nombramientos de Embajadores en el exterior con el catálogo de diplomáticos proporcionado por el IIESFORD, pudo determinarse que únicamente once de estos son diplomáticos de carrera; es decir, el setenta y dos por ciento de los Embajadores acreditados por El Salvador ante gobiernos en el exterior no pertenecen a la carrera diplomática. Las cifras, comparadas con las obtenidas en mayo de 2016, permiten proyectar que se mantendrá una marcada tendencia, por encima del setenta por ciento, al nombramiento de Embajadores que no pertenecen a la carrera diplomática. Con esta única excepción, la delimitación temporal de la investigación es la señalada en la "Delimitación del Tema". Datos consultados en:

[http://embajadasyconsulados.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=featured&Itemid=101](http://embajadasyconsulados.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101)