

Capítulo XXII

NATURALEZA Y DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN MÉXICO

La política exterior, uno de los rasgos más significativos del Estado moderno como entidad soberana, fue una de las actividades que más tempranamente propició la profesionalización. Desde diversos ángulos, posiblemente la diplomacia sea la actividad política que más prontamente exigió una ocupación plena y exclusiva, así como rasgos profesionales impersonales de función, que demandaron características peculiares de quienes se dedicaron a ella. De antaño, se consideraba que un diplomático debía ser de fácil comunicación humana y social, diestro en los idiomas, perseverante en la negociación, persuasivo, versado en la historia, ilustrado en la cultura clásica y con dotes políticas.

Era usual que los diplomáticos jubilados y con gran experiencia, dejaran memorias y libros para quienes desearan abocarse a la compleja ocupación de la diplomacia. Juan Holman, Embajador de Francia en Suiza, escribió un libro titulado *Del Empleo y Dignidad del Embajador*, en tanto que Carlos María Caraffa, que representó a España ante el Vaticano, dejó su obra *El Embajador Político Cristiano*. De confección similar es el libro: *El Embajador y sus*

Funciones, del alemán Wicquefort.³ Incluso se prepararon textos técnicos sobre las negociaciones internacionales, como lo hizo el diplomático francés Francisco de Calliers, activo durante la primera mitad del siglo XVIII.

Paralelamente, las legaciones en el extranjero requirieron permanencia, estabilidad y administración continua, así como personal de planta que dominara el arte de la pluma. Los Ministerios de lo Exterior fueron una de las ramas de la administración pública que se organizaron con mayor rapidez y aptitud, merced a su especial función.

El Ministerio de lo Exterior

Con un ánimo meramente ilustrativo, aquí haremos una breve exposición del origen del Ministerio de lo Exterior, también antaño llamado Ministerio de Estado, para entender más adecuadamente la labor del servicio público diplomático como servidor público, desde su origen. Al efecto exemplificamos con los casos típicos de Francia y España.

A principio del siglo XVIII en Francia existían cuatro Secretarías de Estado: Negocios Extranjeros; Marina y Colonias; Guerra y Casa Real; y Asuntos Eclesiásticos, además del Contralor General a cuyo cargo estaba la hacienda pública.

España, por su parte, había establecido en 1700 a una Secretaría del Despacho Universal que se desdobló en julio 11 de 1705 en las Secretarías de Guerra y de Hacienda. Un paso decisivo hacia el desarrollo administrativo fue dado en noviembre 30 de 1714, cuando se estableció un verdadero sistema gubernamental diversificado e integral, cuyos componentes eran el Ministerio de Estado, y las Secretarías de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra; Indias y Marina, así como el Veedor General. Tal como es notorio, en España se había asumido cabalmente el modelo francés.

El Ministerio de Estado en España, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, constituyó propiamente una institución diplomática de conformidad con su tradición dieciochesca, pues tenía a su cargo las relaciones exteriores. Sus actividades funcionales se referían a los asuntos diplomáticos con las cortes extranjeras, y el nombramiento de los embajadores, ministros y cónsules.⁴ En

³ Donato, Nicolás, *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. Tres volúmenes [El título original del libro es *L'uomo di Governo*. Venecia, 1860]. Tres tomos, 1904, pp. 46-53.

⁴ García Madaria, José María, Introducción a la obra: *Las Secretarías del Despacho*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.

un manuscrito anónimo datado en 1824 se explicaba que la [Secretaría] “*de Estado que por lo común trata de objetos en grande, necesita más de sagacidad que tareas; por consiguiente necesita más cabezas que brazos*”.⁵

Las facultades de ese Ministerio estaban perfectamente delimitadas, desde el momento de su nacimiento en 1714:

“Ha de tener la correspondencia con las Cortes extranjeras, embajadores del rey, enviados, residentes, o sus Secretarios. Con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus Secretarios de Estado, sus embajadores, enviados, residentes en esta Corte y en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar instruido con mayor certeza de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventajas de sus amos, o de su Estado, como lo que avisan los nuestros. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, manutención de sus condiciones y su contravención y satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados y repúblicas, en lo que tienen conexión a los de España y concierne a ello. La situación de sus estados y provincias, su antigüedad, genio y religión, costumbres de sus príncipes, sus casamientos, casas de sus mujeres, número de sus hijos, su nacimiento, salud, enfermedades, extensión de sus estados, naturaleza e importe de sus rentas, sus fuerzas de mar y tierra, sus alianzas sus enemigos y, si tienen guerra, por qué motivos. Su Gobierno político, el número de sus consejos, los que los componen, distribución de las materias, jefes que los presiden, los que tienen mayor crédito, su carácter, sus facultades y los medios para atraerlos y empeñarlos. Sus oficiales generales de tierra, sus principales jefes, edad, reputación. El pie de tropas, sueldos, subsistencias, víveres. El modo de hacer la guerra, sus principales plazas, sus puertos en los cuales están sus arsenales y astilleros, numero de bajeles, de qué parte sacan las materias para su construcción, los nombres de ellos, los títulos de los que gobiernan la marina, los de todos los oficiales, grados, sueldos y equipajes. Su comercio ordinario, así en lo interior de sus frutos, géneros y manufactura de sus vasallos, como en lo exterior que sacan de ellos. Su moneda, título valor intrínseco y corriente. Su medida con el doblón y escudo de España. Monedas extranjeras que se admiten en cada Estado, lugares de cambio, su uso y el curso que tienen de alto o bajo. Que cuide de hacer pagar exactamente a los embajadores, enviados, residentes, para que no padecan la

⁵ Anónimo, *Memoria sobre las Secretarías del Despacho* (1824), *Las Secretarías del Despacho*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, p. 178.

miseria que en los reinados antecedentes, teniendo a este fin un reglamento para los sueldos y gastos de cada uno. Y finalmente hará en el Consejo Real del Gabinete, relación de todas las consultas de Estados que miran a negocios extranjeros, cuidando se cumplan y ejecuten las resoluciones".⁶

Este diseño sustancialmente diplomático de esa organización de la administración pública española, sería virtualmente perfeccionado a partir de una propuesta anónima presentada en 1721, señalándose lo siguiente: el "Departamento de los Negocios de Estado y de las Negociaciones Extranjeras", era "la correspondencia con las cortes extranjeras, así como con los embajadores del Rey, enviados, residentes o sus Secretarios, y con los príncipes extranjeros, sus consejos, sus secretarios de Estado o sus embajadores, enviados, residentes o Secretarios en esta Corte. Y asimismo en las de los otros, y sobre todo en la de Roma, a fin de estar con tanta mayor certeza instruido de la verdad, así de lo que los embajadores extranjeros que se hallan en aquella Corte dicen en ventaja de sus amos o de su Estado, como de lo que avisan los embajadores de Su Majestad residentes en las otras Cortes. Las negociaciones de los tratados de paz o treguas, la manutención de las condiciones de ellas, así fuera como dentro del Reino, los informes de las contravenciones y las solicitudes de la satisfacción que de ellas se debe tomar. Los intereses de los príncipes extranjeros, estados y repúblicas extranjeras, así en lo que tiene conexión a los de España en particular como en lo que a ello concierne".⁷

El Ministerio de Estado era portador exclusivo de las relaciones exteriores, a pesar de que tanto la Secretaría de Justicia, como la Secretaría de Indias y la Secretaría de Hacienda, aún intercambiaban correspondencia directamente con las cortes extranjeras. Sin embargo, el Ministerio de Estado, que a principios del siglo XIX todavía desempeñaba deberes interiores, fue transformándose en una entidad administrativa puramente diplomática.

De manera similar, en México las tareas diplomáticas estuvieron mezcladas organizativamente con otras materias dentro de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, que fue establecida en noviembre 8 de 1821.⁸ El objeto de esta organización administrativa era atender

⁶ "Decreto de noviembre 30 de 1714. Competencias de la Secretaría de Estado", Escudero, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, cuatro tomos, tomo I, Madrid, 1976, pp. 301-302.

⁷ *Propuesta Anónima de un Consejo Real y Secretarios de Estado. Ibid.* pp. 1278-1279.

⁸ "Decreto de establecimiento de los Ministerios, de 8 de noviembre de 1821". Archivo General de la Nación. MS, Fondo Gobernación, s/s, Caja 8/2, exp. 13, México.

los siguientes negocios públicos: relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras; dirección General de Correos y compostura de caminos, calzadas, puentes y demás; todo lo demás que sea puramente de Estado; todos los ramos económicos y políticos del Reino, como son jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios, y la provisión general de todos los empleados de estos ramos.

Este cúmulo de deberes muestran una variedad de actividades cuyo desempeño significaba un gran desafío para la dependencia administrativa responsable de ellos, toda vez que requería el concurso de personal cuyas cualidades profesionales eran ciertamente diversas: oficiales de cancillería y diplomáticos, ingenieros de obras, funcionarios postales y servidores públicos dedicados a la administración interior. Tal fue el motivo por el cual, en 1853, esa Secretaría se dividió atendiendo sus dos grandes actividades, dando origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es el contexto organizativo de la vida, el espíritu y la actividad del diplomático.

Este capítulo y los siguientes están destinado a explorar la formación de los diplomáticos como servidores públicos, para lo cual nos ceñiremos a la experiencia mexicana.

El Diplomático y el Cónsul como servidores públicos

El diplomático y el cónsul son los funcionarios que integran al servicio exterior, y son por consiguiente servidores públicos; es decir, personal al servicio de la administración pública de un país. Sin embargo, constituyen una categoría extraordinariamente especial, tanto por la función que desempeñan, como por su ámbito de acción: las relaciones exteriores en sus diversos aspectos. El diplomático tiene una relación directa con las relaciones de amistad, comercio, navegación y cultura con otros países, en tanto que el cónsul se dedica a la defensa de los nacionales que residen o se encuentran en otros países.

Labores como estas han inspirado un rasgo de alta peculiaridad dentro del servicio público, que le otorga su carácter, determina su formación profesional especial e influye en la índole de su carrera administrativa. Se trata de un servicio público nacional que tiene una homologación internacional como carrera administrativa, con base en similitudes y equivalencias por cuanto a organización, categorías, rangos, y métodos de formación y perfeccionamiento.

to. Socialmente hablando, estimula el desarrollo de un espíritu de cuerpo no sólo nacional, sino cosmopolita, hábitos de vida supranacionales y mentalidades internacionalizadas.

La homologación de los servicios exteriores en el mundo, tiene como base la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de abril 18 de 1961, cuyo artículo primero define los cargos que integran a las misiones diplomáticas.⁹

Tal es, en suma, la causa primordial del carácter tan especial de la carrera administrativa del servicio exterior, la cual, para vincularla a las carreras administrativas antes tratadas en esta obra, debe ser explicada en su desarrollo histórico.

Organización del servicio exterior en el siglo XIX

En un capítulo precedente tuvimos ocasión de aquilatar en todo su valor, la necesidad de la profesionalización del servicio público en México. En ese lugar también tratamos el modo como ocurrió la devastación de la carrera administrativa durante el siglo XIX. Ahora estudiaremos la forma como esa devastación impactó en el servicio exterior como un desestimulante de su estabilidad, aunque este fue el ramo de la administración pública mejor librado. Tal como lo vamos a observar, la formación de los Cuerpos Diplomático y Consular estuvo permanentemente contrastada por el proceso de degradación de la carrera administrativa en otros ramos de la administración pública.

A partir de 1822, en la infancia del México independiente, dio comienzo la organización del servicio exterior, lo mismo que las legaciones y los consulados que constituyan los brazos externos de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Las legaciones y consulados se constituyeron en las organizaciones medulares de la administración pública mexicana fuera de sus fronteras, para configurar y procesar sus relaciones exteriores en materia política y comercial. Al mismo tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, también lo fueron los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Las disposiciones emitidas precisaron el modo de despachar los negocios y gra-

⁹ Lavariega Villanueva, Pedro, *Derecho Diplomático: Normas, Costumbres y Cortesías*. Anexo, Trillas. México, 1989.

dualmente sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

A mediados de 1822, la Regencia del Imperio dispuso que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, que estuvieran radicados en el país del caso por siete años.¹⁰ Hacia 1828 se hizo indispensable una organización más formal y progresiva de las oficinas de la administración pública en el exterior, pues a medida que progresaban las negociaciones, el comercio internacional y los tratados con otros países, era evidente que la fase experimental librada por la tierna República mexicana debía dar paso a una etapa de madurez institucional. Como respuesta a esta imperiosa necesidad, en octubre 31 de 1829 se expidió un decreto para el establecimiento de Legaciones y Consulados.¹¹ Como consecuencia de esta medida se comenzó a configurar un servicio exterior estable y permanente, por lo cual se detallaron sus competencias, funciones y jerarquía, además de los sueldos, gastos y procedimientos de gestión interna. Hay que consignar, sin embargo, que faltaba aún la médula de la carrera administrativa: la fijación del sistema de promoción, el modo de nombramiento y los retiros, además de un esquema de méritos y criterios de permanencia. El decreto permaneció en vigencia hasta principios del año siguiente, abortando este encomiable progreso del servicio exterior.

La demanda imperiosa de dotar de institucionalidad y profesionalización al servicio exterior mexicano, se tradujo en un proyecto para su arreglo que fue formulado en 1831 por el titular del ramo, Lucas Alamán. Este arreglo exigió la organización del Cuerpo Diplomático, también supeditado a cuestiones de momento y excepción, con miras a establecer una planta de servidores públicos cuyo desempeño se basara en procedimientos generales. Al respecto se siguió el modelo estadounidense, y como resultado el proyecto elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, se concibió al Cuerpo Diplomático mexicano como una carrera administrativa formada de la siguiente manera:

Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios
Ministros plenipotenciarios

¹⁰ "Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal diplomático", de mayo 7 de 1822. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano..* Dos tomos, tomo I, México, 1981, p. 2-3.

¹¹ "Decreto sobre Legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros", de octubre 31 de 1829. *Ibid*, pp. 5-8.

Encargados de Negocios
Secretarios de las Legaciones.

Hay que hacer notar que el servicio exterior constituye uno de los sectores del servicio público más tempranamente desarrollado como carrera administrativa. Esto es particularmente válido para el caso del servicio diplomático. También es digno de mención que son los diplomáticos, dentro de la administración pública en general, los primeros en encarnar el concepto de *cuerpo o clase* de especialistas.

Volviendo al proyecto referido, debemos puntualizar que se puede observar uno de los incentivos de la estabilidad del servicio exterior: la continuidad de negocios públicos en países extranjeros. Lucas Alamán previó que las legaciones se dividieran en ordinarias y extraordinarias. Las legaciones ordinarias serían establecidas permanentemente en los países extranjeros y estarían constituidas por un Ministro Plenipotenciario y un Secretario, o un Encargado de Negocios. Por su parte, las legaciones extraordinarias, formadas para atender comisiones especiales, lo estarían por un Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario, y un Secretario.¹²

Uno de los aspectos negativos de la *Iniciativa* de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores fue que los cargos diplomáticos conservaban un carácter amovible a voluntad del Gobierno, aunque seatemperaba por el hecho que, estando quien lo ocupara de vuelta de una misión en el extranjero en posesión de un cargo en la administración pública federal, podía ocuparlo nuevamente hasta ser colocado en otro según aptitud y méritos.

Por su condición de amovibles, los cargos diplomáticos no daban derecho a retiro, jubilación ni pensión, "pero cuando un empleado en misiones diplomáticas haya prestado dilatados y útiles servicios en esta carrera, o inutilizándose por un accidente imprevisto", el Gobierno dispondría el otorgarle una pensión anual de cuando más la cuarta parte del sueldo en caso de un Ministro, de la tercera en un Encargado de Negocios y de la mitad en un Secretario.¹³

¹² Iniciativa núm. 2, *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831*. Imprenta del Águila, México, 1831. Signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

¹³ *Ibid.* El énfasis en nuestro.

El alcance del arreglo del Cuerpo Diplomático se extendía incluso a los uniformes que debían vestir sus miembros, además que se consideraban de manera sistemática los sueldos y viáticos que disfrutarían, así como de la condición pública patrimonial que guardaban los locales y el mobiliario de las legaciones en el exterior.

El otro sector del servicio exterior, el Cuerpo Consular, también estaba considerado en la *Iniciativa*. Los Consulados fueron clasificados de la siguiente forma:

- Consulados generales
- Consulados particulares
- Viceconsulados.

Su función era la de proteger y fomentar el comercio nacional en los países extranjeros. Según el principio establecido por Alamán, en el sentido de reglamentar adecuadamente la política exterior, se mandaba que allí donde hubiera una Legación, su titular asumiría las tareas de Cónsul General, por lo cual se omitiría en su planta el mencionado oficio. Y al revés, donde sólo haya un Cónsul General porque los negocios exteriores así lo hagan conveniente, éste asumirá las funciones diplomáticas. En contraste al Cuerpo Diplomático, cuyas pensiones serían excepcionales, el Cuerpo Consular las disfrutaría como regla general, pero sin exceder la mitad del sueldo. Como aquél Cuerpo, también los servidores públicos consulares dispondrían de uniforme para ejercitarse sus funciones.

Por Ley de mayo 25 de 1831, el Gobierno federal fue autorizado para nombrar a las personas que integraban el Cuerpo Diplomático, pero no contempló la totalidad de las sugerencias contenidas en la *Iniciativa* mencionada, si bien introdujo el cargo de Oficial de Legación dentro de la jerarquía del servicio exterior.¹⁴

Tampoco el Cuerpo Diplomático y Consular extranjero acreditado en el país tampoco estaba reglamentado y sus actividades con frecuencia se efectuaban en medio de la confusión y el desarreglo, y al respecto era importante remitirse a la letra de los tratados signados con otros países en donde se consideraban esos asuntos.¹⁵

¹⁴ "Decreto sobre establecimiento de Legaciones en Europa y América", de mayo 25 de 1831. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 10-11.

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832. Signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832, pp. 4-5.

Todo esto no hacía sino patentizar la necesidad de hacer del servicio exterior una carrera administrativa plena, ofrecer una ocupación permanente fundada en el mérito para el ingreso, estabilidad, y retiro. A partir de las gestiones de Lucas Alamán en 1829-1831, los Secretarios de Relaciones Exteriores e Interiores no dejaron de insistir en el requerimiento de profesionalización de los Cuerpos Diplomático y Consular. Carlos García también visualizaba los defectos de la Ley de mayo 25 de 1831 y externaba su preocupación por la incertidumbre a que se sujetaba a los servidores públicos de lo exterior.¹⁶ Refiriéndose a los cargos del servicio, explicaba que “cada vez se hace más necesario el arreglo total del Cuerpo Diplomático mexicano (...) la incertidumbre de que esta clase de destinos es enteramente nociva al mejor servicio, y enajena a los empleados aquella absoluta dedicación que es la esencia de los negocios, y la que los lleva a la perfección”.¹⁷

El proceso de profesionalización del servicio exterior rindió algunos frutos en el ámbito comercial, cuando en febrero de 1834 se expidió el decreto sobre el Establecimiento de Oficinas Consulares, Generales, Particulares y Viceconsulados.¹⁸ El arreglo de los consulados consistió, entre otros aspectos, en la fijación de los emolumentos de sus miembros y las condiciones para la instalación de oficinas en el exterior, además que se facultaba a los cónsules generales a desempeñar funciones diplomáticas cuando así lo dispusiera el Gobierno. Por cuanto a la carrera consular, sólo se restringía a la fijación de la pensión con un carácter excepcional. El decreto mandó que se expediera un reglamento del servicio consular, el cual, sin embargo, hubo de esperar hasta 1871, desempeñándose los cónsules dentro de este vacío formal durante muchos años.

Establecimiento de la carrera administrativa de la diplomacia en 1836

En contraste con la vorágine que se desató contra el servicio público de carrera en el resto de la administración pública, el Cuerpo Diplomático se conservó

¹⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores en día 20 de mayo de 1833.*, México, Imprenta del Águila, 1833. Signada por Carlos García en mayo 20 del mismo año. Ver especialmente las Iniciativas 1 y 2, calcadas de las antes propuestas por Alamán.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ “Decreto sobre establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados”, de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano*. Litografía de Filomeno Mata. Tercera Parte, México, 1879, pp. 168-170.

relativamente aliviado, a pesar del riesgo de despido por el carácter amovible de los cargos del servicio exterior. En 1836 se dio finalmente un paso decisivo a favor de la formación de la carrera administrativa diplomática, mediante el establecimiento de un derecho de pensión para los empleados al servicio de la diplomacia. Se mandó que los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$2.000, en tanto se les volvía a ocupar, toda vez que podía ser reclamado para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública.¹⁹

Trato similar recibía el Encargado de Negocios, los secretarios y los oficiales, de acuerdo con su jerarquía. Los encargados de negocios se adscribían al Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores en calidad de oficiales, y los restantes, de agregados. Para ser beneficiario de la pensión se requería un mínimo de seis años de desempeño y haber mostrado una conducta intachable. Debido a que en el Ministerio había escribientes con propiedad de empleos, no se aplicó a ellos esta disposición.

También se estableció el sistema promocional, comenzando por disponerse que las vacantes que ocurriera en las plazas de oficiales de la planta del Ministerio de Relaciones, fueran ocupadas por los encargados de negocios o los secretarios, según aptitudes y antigüedad, pero de manera provisional en tanto se daba arreglo al Cuerpo Diplomático. Idéntico sistema se aplicó para cubrir las Secretarías de Legación, cuyos prospectos eran los oficiales de más aptitud y antigüedad, lo mismo que las plazas vacantes de oficiales de legación por parte de oficiales de rango menor y escribientes.

Hay que destacar que para entonces ya se había desarrollado socialmente la noción de carrera administrativa diplomática, y que la disposición mencionada no solo lo confirmó, sino que formalizó el hecho. Se dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad de cargo y fuera promovido al servicio diplomático, conservara dicha propiedad, derecho de promoción y abono de tiempo de servicios dentro del Gobierno, pero no gozaría los beneficios relativos al Cuerpo Diplomático. Y, al revés: “el individuo de la carrera diplomática que fuere colocado en otra, perdería el derecho a la pensión (...)”.²⁰

¹⁹ “Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes deben proveerse las vacantes”, de septiembre 2 de 1836, *ibid.*, pp. 12-13.

²⁰ *Ibid.*

Fue de este modo que la estabilidad, así como un sistema promocional, sentaron bases para la carrera administrativa del servicio exterior a partir de su ramo diplomático.

En este punto nos detendremos por cuanto a la evolución del servicio exterior en general durante el siglo XIX, porque no se volvieron a realizar enmiendas mayores sino hasta la centuria siguiente. Los cambios significativos ocurrieron particularmente en los Cuerpos Diplomático y Consular, pero ello lo trataremos en capítulos posteriores.

Reorganización del servicio exterior: 1920-1924

La carrera administrativa del servicio exterior se consolidó definitivamente a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.²¹ La reorganización del servicio reconsideró, desde su raíz, la configuración y principios vigentes en su seno durante el porfirismo. Los cambios incidieron directamente en la antigua disposición que lo regía desde 1896, particularmente en los aspectos de selección y promoción del personal diplomático de carrera, haciéndose una diferencia sustancial de su naturaleza técnica, frente a la propiamente política de aquellos otros que no formaban parte de la misma.

En el aspecto muy importante de la selección se reforzaron los valores inherentes al mérito. Durante el porfirismo el ingreso se caracterizó por el desuso del examen, o bien su práctica era defectuosa, toda vez que con el paso del tiempo los contenidos de las materias que lo configuraban se volvieron obsoletas. La reforma del servicio exterior introdujo la actualización de los conocimientos, bajo el criterio de correspondencia con los mínimos aceptables para el desempeño de los cargos sometidos a los concursos.

Además se incorporó el principio de que toda vacante susceptible de ingreso por examen, sería ocupada mediante concurso y que aquellos que fueran favorecidos demostrarían mayor educación y aptitud para el servicio, además de más cultura literaria y científica. Para evitar la pronta obsolescencia de los conocimientos inherentes a los exámenes de ingreso, se dispuso su actualización continua a favor de un mejoramiento de los postulantes al servicio.

²¹ *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior*. Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 274-316.

El Cuerpo Diplomático fue reformado para dar cabida al cargo de Aspirante a la Carrera Diplomática, en sustitución del antiguo puesto de Tercer Secretario. En congruencia con el nuevo sistema de ingreso, los novicios permanecerían dos años en labores con la calidad de agregados con sueldo para ejercitarse en los oficios diplomáticos y adquirir la debida aptitud para incorporarse al servicio. Con esta medida se introdujo el internado o pasantía práctica como parte del procedimiento de ingreso, pero también de la formación integral de estos servidores públicos.

Una vez que fueron puestas en vigor las nuevas disposiciones sobre el ramo diplomático, se procedió a aplicar el examen de ingreso a quienes desde 1896 no se habían ocupado cumplir con ello. Resultó, en efecto, que era la mayoría de los diplomáticos, y una vez que se discernió sobre quienes lo habían aprobado y aquellos que no lo hicieron, se procedió a ratificar el nombramiento de los primeros y anular el de los segundos. Las plazas vacantes fueron cubiertas por concurso y en breve lapso el Cuerpo Diplomático se había rejuvenecido con dos generaciones de Aspirantes a la Carrera Diplomática.

En cuanto al sistema promocional, se estimó que el antiguo procedimiento escalafonario heredado por el porfirismo había surtido un efecto de extranjerización de los responsables de las misiones en el exterior, debido además a sus largas ausencias del país. Para contrarrestar esta tendencia se implantó como tope superior de la carrera diplomática, el cargo inmediatamente inferior al puesto de Jefe de Misión, convirtiéndolo en la "parte mudable" del servicio diplomático y seleccionándose para dicha responsabilidad a los funcionarios que correspondieran más adecuadamente al carácter de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910. Sin embargo, no se excluyó la posibilidad que los miembros de la carrera del servicio exterior pudieran acceder excepcionalmente a las jefaturas de misión.

Con el objeto de apuntalar esta reforma en la cúspide de la organización de las legaciones, se introdujo otra novedad en la escala del Cuerpo Diplomático. Para alargar el escalafón del cuerpo y crear un cargo propiamente técnico que asistiera a los jefes de misión, se creó el cargo de Consejero. Al tiempo que se lograban estos objetivos, la carrera diplomática se hacía más atractiva para sus postulantes.

Las aguas del cambio llegaron también al Cuerpo Consular, formado tanto por antiguos miembros del servicio, como por aquellos otros recién ingresados. Por principio se mandó que todos aquellos que no hubieran ingresado mediante examen, lo hicieran dentro del plazo máximo de dos años. Habida

cuenta de los resultados positivos que se alcanzaron tras las reformas de las disposiciones referentes al Cuerpo Diplomático, se procedieron a mudar las relativas al Cuerpo Diplomático.

Posteriormente, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, los agregados comerciales se desligaron del servicio exterior y se pasaron a la responsabilidad de la Secretaría de Industria y Comercio. Sin embargo, quedaron adscritos a las representaciones diplomáticas para lograr una adecuada coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el Presidente de la República, Alvaro Obregón, el servicio exterior era una de las manifestaciones del servicio civil y, por lo tanto, debía ser ajeno al favoritismo y sentar sus bases en el sistema de méritos. El mérito fue un valor más estimado para decantar las cualidades de los postulantes para el ingreso y las promociones, que la antigüedad. Para fortalecer su noción de carrera administrativa se había reforzado en el servicio exterior los aspectos de compensaciones, retiro y pensiones.

Obregón estaba muy satisfecho con los cambios habidos especialmente en el Cuerpo Diplomático. En su *Mensaje* de septiembre 1º de 1923, expresó lo siguiente:

la aplicación rigurosa de la nueva Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento —que prescriben la selección del personal mediante pruebas concluyentes de competencia— ha mejorado considerablemente nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero. Las circunstancias de haberse presentado en cada concurso, un número mucho mayor de pretendientes de plazas vacantes y de encontrarse varios profesionistas universitarios entre los rechazados, suministran una benéfica demostración práctica de la posibilidad de implantar íntegramente el servicio civil en un medio, como el nuestro, en que tan fuertemente ha arraigado la falsa creencia de que los empleos públicos no pueden ser más que el producto del caprichoso y arbitrario favor de los gobernantes.

Y prosigue: “también se ha iniciado ya el sistema de mérito, con los mismos buenos resultados, para la selección del personal de las oficinas de la Secretaría”.²²

²² *Ibid*, pp. 288-289.

Unificación del servicio exterior en 1934

Abelardo L. Rodríguez, quien siendo titular del Ejecutivo acordó el establecimiento del servicio civil en abril de 1934, también reorganizó el servicio exterior en enero de ese mismo año a partir de la noción unificada del mismo. La misión del servicio exterior consistía en el mantenimiento de las relaciones exteriores, velar por el prestigio del país en el extranjero y proteger sus intereses.²³ Debía auxiliar a la marina y la aviación nacionales, y producir información sobre las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales con aquellos países con los cuales se tenían vínculos de amistad. Las responsabilidades del servicio exterior comprendían el ejercicio de funciones notariales y del registro civil, el auxilio a la justicia nacional en actos judiciales referentes a las relaciones con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto.

Esta reorganización vino a contrastar con disposiciones anteriores, en las cuales se daba como hecho un sólo servicio exterior, pero no formalmente, y habían dos disposiciones diversas para los Cuerpos Diplomático y Consular.

Para su desempeño, el servicio contaba con misiones diplomáticas y oficinas consulares. Las misiones diplomáticas fueron divididas en embajadas y legaciones, en tanto que las oficinas consulares se clasificaron en consulados generales, consulados, consulados honorarios y agencias consulares.

Antiguamente había dos carreras administrativas de lo exterior: la carrera diplomática y la carrera consular, de modo que se hacía necesario que en las disposiciones correspondientes se introdujeran procedimientos de homologación y reciclaje de una a otra. Debido a su desarticulación formal, los requisitos de ingreso de cada cuerpo exigían elementos inexcusables cuando había un traslado de uno a otro.

A partir de 1934 se estableció una sola carrera administrativa del servicio exterior, integrada de la siguiente manera:

Funcionarios diplomáticos

Funcionarios consulares

Visitadores

²³ "Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular", de enero 25 de 1934, y "Reglamento" de la misma, de enero 31 de ese año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 235-597.

**Empleados del servicio exterior
Personal auxiliar.**

La antigua noción de cuerpo desapareció tratándose de diplomáticos y agentes consulares, pues ahora se les distingue y define como Rama Diplomática y Rama Consular, y la carrera administrativa de lo exterior comprende a otros tipos de trabajadores. Además, cada tipo de servidor público estaba integrado por categorías y subcategorías específicas:

Funcionarios diplomáticos

Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario
Encargado de Negocios *ad hoc*
Consejero
Primer Secretario
Segundo Secretario
Tercer Secretario
Agregado

Funcionarios consulares

Cónsul General
Cónsul de Primera
Cónsul de Segunda
Cónsul de Tercera
Cónsul de Cuarta
Vicecónsul
Cónsul Honorario
Vicecónsul Honorario

Visitadores

Empleados del servicio exterior

Intérpretes
Traductores
Contadores
Oficiales
Escríbientes del servicio exterior

Personal Auxiliar

Agentes consulares

Empleados auxiliares.

La carrera administrativa única iniciaba con el cargo de vicecónsul dentro de la Rama Consular, y su culminación en el puesto de Consejero dentro de la Rama Diplomática; y de Cónsul de Primera en la otra Rama. Dentro de esta misma idea se estructuró un procedimiento de tránsito de una función a las otras, pero no arbitrario, sino programado.

Se conservó el examen para ciertos casos, en tanto que en otros se aplicó el criterio de suficiencia académica y profesional, toda vez que se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual. Este sistema funcionaba de la siguiente manera: quienes sirvieran durante un año ininterrumpidamente en los puestos de Jefe de los Departamentos de Asuntos Políticos, Asuntos Comerciales y de Protección, Jurídico y Abogado Consultor, podrían obtener el nombramiento de consejero o cónsul de primera, sin previo examen; con tiempo igual, el resto de los Jefes de Departamento optarían por los cargos de Primeros Secretarios o Cónsules de Segunda, pero con la aprobación del examen; bajo el mismo criterio cronológico y sin examen, el Jefe del Departamento Administrativo podría ocupar el puesto de encargado de contabilidad en los consulados, también sin examen; habiendo cubierto dos años de labores y mediante examen, los abogados especialistas, abogados, y jefes de oficina y sección, podrían ocupar los cargos de segundos secretarios y cónsules de tercera; con igual tiempo y con examen de por medio, los abogados y abogados auxiliares del Departamento Jurídico, y los jefes de Sección B, estarían en condiciones de fungir como terceros secretarios y cónsules de cuarta; los oficiales, escribientes, traductores y contadores del servicio exterior, con un año de servicio, eran elegibles como vicecónsules mediante examen; finalmente, los subsecretarios y oficiales mayores que por un lapso de seis meses se hubieran ejercitado en sus cargos, podrían optar por el puesto más elevado de la carrera administrativa del servicio exterior, Consejero, sin efectuar examen alguno. El primero tendría, al mismo tiempo, el rango de Ministro Consejero y al segundo la precedencia entre los de su clase en la misión en que fueran comisionados al efecto.

Esta reorganización introdujo una innovación: se trata de la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: *funcionarios de carrera* y *empleados de carrera*. Los funcionarios de carrera eran los conse-

jeros y los primeros, segundos y terceros secretarios dentro de la Rama Diplomática; y los cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta, y los vicecónsules dentro de la Rama Consular. Por su parte, los empleados de carrera eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes.

También fueron reclutados nuevos servidores para inspeccionar las oficinas y documentos de la Secretaría y se tomaran medidas urgentes que surtieran efectos positivos en el servicio. Se trataba de los visitadores del servicio exterior, facultados para proceder a reorganizar las oficinas consulares directamente y hacer lo propio con las diplomáticas, tras acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores de quien dependían directamente.

Además del personal de carrera, también lo había honorario y comprendía las categorías de Cónsul y Vicecónsul, toda vez que se facultó al personal de carrera para nombrar servidores públicos auxiliares.

Los procedimientos de ingreso a la carrera administrativa exigían capacidad, permanencia y la exhibición de certificados de estudios, y la presentación de exámenes que constaban de pruebas escritas y orales rendidas ante un jurado designado por la SRE. Por cuanto a los conocimientos que se debían demostrar, éstos eran muy similares a los exigidos en las disposiciones de 1922 y 1923, y como ocurría entonces, también se podrían mostrar los certificados que los avalaran y prescindirse del examen, salvo el caso de idiomas. Esta certificación estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México.

El régimen promocional siguió fundado en el mérito, de modo que en caso de igualdad de circunstancias, se daba preferencia a la aptitud y eficiencia demostrados en la práctica diplomática o consular, merced a la aprobación de los exámenes respectivos. Además se consideraban los antecedentes de rendimiento y finalmente la antigüedad. Asimismo, para los ascensos se establecieron tiempos mínimos de desempeño, de modo que para la promoción de Vicecónsul a Tercer Secretario o a Cónsul de Cuarta, se requerían dos años de ejercicio del puesto actual; en tanto que eran tres años para hacerlo de Tercer Secretario o Cónsul de Cuarta, al puesto inmediatamente superior. Este mismo tiempo era el requisito para ser promovido de Primer Secretario o Cónsul de Segunda, para el puesto superior.

La estabilidad y permanencia estaban garantizadas por un escrupuloso procedimiento de remoción de los miembros del servicio exterior, de la cual no gozaban los embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales, que eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Hay que añadir que, al respecto, quienes hubieran ocupados estos cargos y antes hubieran sido funcionarios de carrera conservaban el derecho de pasar a disponibilidad. Con respecto a los servidores públicos de carrera, estaba sujetos a suspensión temporal o definitiva, pero por medio de un procedimiento perfectamente reglado que definía las faltas u omisiones que eran las causas, entre otras, la violación de los mandatos de la Ley del Servicio Exterior, que el funcionario fuera sujeto de proceso criminal, mostrara mala conducta o prácticas viciosas y se ausentara de sus labores o las abandonara y mostrara morosidad en su trabajo, además de hacer uso ilícito del cargo y de los recurso administrativos a su disposición. Finalmente, también era motivo de suspensión o despido la ineptitud comprobada del servidor público del caso.

Por su parte, la disponibilidad era un recurso de permanencia, habida cuenta de un tiempo mínimo de ejercicio laboral dentro del servicio, si bien no surtía efectos en beneficio del ascenso. Sin embargo, una vez transcurridos tres años, los servidores públicos en disponibilidad eran automáticamente separados de la carrera. También el retiro ocurría en caso del cumplimiento de 65 años de edad, salvo acuerdo especial del titular del Ejecutivo.