

# Capítulo XXIV

## EL CUERPO CONSULAR

Las labores consulares han estado asociadas a los trabajos diplomáticos, pero su índole es relativamente diversa. Por tal motivo, de antaño han formado una clase especial de servidores públicos dentro del servicio exterior y propiamente un cuerpo altamente profesionalizado.

### Configuración organizativa del servicio consular en el siglo XIX

En contraste a las continuas transformaciones del Cuerpo Diplomático en pro de su perfeccionamiento, el Cuerpo Consular permaneció sujeto al patrón organizativo establecido desde 1834, hasta que en 1871 que se expidió una normación más actualizada de las funciones consulares.<sup>1</sup> Esta medida fue muy útil, sobre todo porque a partir del Reglamento expedido en septiembre 16 de ese año, el servicio consular estuvo regido por un sólo cuerpo de normas, toda vez que se ajustó al derecho internacional y los usos internacionalmente aceptados.

El Cuerpo Consular quedó formado de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> "Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano", de septiembre 16 de 1871. Hay que recalcar que este Reglamento correspondió a la "Ley sobre establecimiento de Consulados", de 1834; es decir, se trata de una reglamentación *a posteriori* sumamente tardía y la prolongación de la vigencia de una Ley de si antigua. Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. Tres tomos. Tomo III, México, 1973, pp. 1124-1142.

- Cónsules generales
- Cónsules particulares
- Vicecónsules
- Agentes comerciales públicos y privados
- Cancilleres.

Para un mejor despacho de los negocios se mandó que habiendo una Legación en el país del caso, este Cuerpo se le subordinaba sin menoscabo de la conducción del mismo por parte del Cónsul General.

El objeto del Cuerpo Consular ha sido la protección del comercio nacional, toda vez que cuida de los nacionales que pasen por un país extranjero o que residieran en él, y mantiene informado al Gobierno de sus actividades. Al efecto, los cónsules generales debían estar constantemente instruidos de los tratados, leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros. Debido al incremento de complejidad de las labores consulares, las funciones de los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, se precisaron y diferenciaron más. Los primeros fueron facultados para conducir las labores del Cuerpo Consular, es decir, administrar la actividad consular, en tanto que los otros se aplicaban directamente a hacer prosperar el comercio nacional. Por su parte, los agentes comerciales públicos estaban facultados de manera idéntica a los cónsules particulares y los vicecónsules, en tanto que los agentes comerciales particulares estaban encargados del archivo de las oficinas consulares. Finalmente, los cancilleres fungían como secretarios particulares de los cónsules generales.

El nombramiento de los agentes consulares permaneció como una prerrogativa presidencial, aunque por causas de urgencia se autorizaba al Jefe de Legación o al Cónsul General para efectuar los nombramientos. Un avance con relación al ingreso del Cuerpo Consular, fue que los aspirantes deberían demostrar el dominio del derecho internacional relativo a cónsules, derecho internacional marítimo y leyes generales de la República concerniente al oficio consular, y manejar el idioma del país donde se ejercitará su función. Del mismo modo que para el ingreso, las promociones se determinaron con base en criterios fundados en la probidad y la aptitud, después a los servicios extraordinarios y finalmente en la antigüedad en caso de igualdad de circunstancias.

Sin embargo, el Cuerpo Consular seguía careciendo de estabilidad y derecho de retiro, que son sustanciales en una carrera administrativa, toda vez que no

se establecían procedimientos de capacitación a pesar de estar fijados los conocimientos que debían dominar.

El Cuerpo Consular dependía de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero también informaba a la Secretaría de Hacienda en cuanto a los ingresos provenientes por el comercio exterior. Ello ocasionaba roces continuos entre ambas dependencias, de modo que en 1910 se procedió a reorganizar al servicio.<sup>2</sup> Una de las medidas adoptadas fue el establecimiento de visitadores de las oficinas consulares, nombrados con la categoría de cónsules generales de primera clase, cuyos deberes consistieron en efectuar dos visitas anuales a los consulados cuando menos, y atender las disposiciones de la Secretaría de Hacienda por cuanto a los procedimientos fiscales. Esta Visitaduría facilitó la colaboración entre ambas Secretarías y las dotó de un único funcionario para labores estrechamente relacionadas.

En beneficio del servicio consular se creó a la Dirección General de Consulados en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Mediante la nueva disposición se reclasificaron los miembros del Cuerpo Consular:

Cónsul General  
Cónsul  
Vicecónsul  
Canciller.

Además, se establecieron agentes comerciales y empleados auxiliares.

Los estos agentes consulares se dividieron en dos clases: de carrera y honorarios, en tanto que los cónsules generales se subdividieron en cuatro clases y los cónsules en seis. Cada subclase percibía un sueldo diverso en atención a la jerarquía disfrutada.

Una notable innovación en pro de la profesionalización del servicio público consular, fue el establecimiento del requisito de ingreso al través de un diploma de Aspirante a la Carrera Consular que ofrecía la Escuela Nacional de Comercio y Administración; o bien, la presentación de un examen integrado con las materias que formaban el plan de estudios de dicha Carrera y que realizaba un

---

<sup>2</sup> "Ley Orgánica del Cuerpo Consular", de noviembre 11 de 1910; y "Reglamento" de esta Ley, de diciembre 16 del mismo año. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, Dos tomos. Tomo I, México, 1981, pp. 216-305.

jurado nombrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La diferencia profesional entre este Cuerpo y el Cuerpo Diplomático, consistía en que a los cónsules se les exigían conocimientos mercantiles, mientras que a los diplomáticos se les demandaba una formación básicamente jurídica. Para patentizar la necesidad de formación en las aulas de la Escuela de Comercio y Administración, se determinó que en todo caso el ingreso daba preferencia a sus egresados, sobre aquellos otros que presentaran y aprobaran el examen.

En paralelo a las disposiciones relativas al servicio público de la diplomacia, también el Cuerpo Consular fue homologado con sus colegas del otro cuerpo y los funcionarios de la planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los cónsules generales eran equivalentes a primeros secretarios y jefes de sección; los cónsules a los segundos secretarios y oficiales primeros; los vicecónsules a los terceros secretarios y oficiales segundos; y los agentes comerciales y cancilleres, a los agregados y oficiales terceros. Se dispuso, asimismo, que para desempeñarse en el Cuerpo Diplomático los agentes consulares debían cumplir con los requisitos dispuestos al efecto en la legislación respectiva.

Por cuanto al régimen promocional se estipuló que las vacantes se cubrieran a partir de la plaza inmediatamente inferior, teniéndose como base la aptitud, conocimientos, méritos y desempeño, y sólo en la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El Cuerpo Consular era nutriente de sí mismo por cuanto al sistema de asensos, toda vez que contaba con su propia carrera profesional y académica, y un procedimiento de ingreso cerrado para quienes procedían de ella o demostraban tener conocimientos idénticos. Por tal motivo, las promociones fuera del cuerpo se atendían únicamente en casos excepcionales. Para procesar este sistema se estableció un escrupuloso escalafón con hojas de servicio por empleado, en las cuales se conservaba información relativa a títulos, conocimientos profesionales, comisiones y movimientos de personal, con la cual se computaban los méritos para las promociones.

Condiciones de profesionalización tan favorables exigían que los agentes consulares de carrera abrazaran su ocupación como actividad única, de modo que no podían tener ninguna otra ni dedicarse al comercio, ni a la dirección de empresas de ningún género.

En favor de la estabilidad de empleo en el Cuerpo Consular, se decretó el derecho de pensión por retiro con base en la antigüedad en el servicio. Quienes se hubieran desempeñado entre 15 y 20 años, gozaba del 8% del sueldo; quien lo hubiera hecho de 20 a 25, 11%; de 25 a 30, 15%; y de 30 años en adelante, 20%. Por cuanto a la estabilidad, la Secretaría estableció que los nombramien-

tos que expediera tendrían vigencia obligatoria de dos años, luego de los cuales los agentes consulares estarían sujetos a remoción. El Ejecutivo Federal se reservó el derecho de remover libremente a todos los servidores públicos consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitó la estabilidad, e hizo casi inútil el procedimiento de mérito para ingreso y promoción. Como sus colegas del Cuerpo Diplomático, los miembros del Cuerpo Consular vivían amenazados también por la espada de Damocles del despido.

## Reformas del servicio público consular en el siglo XX

En 1923 se reorganizó al Cuerpo Consular con base en una clasificación, que distinguió entre el personal de carrera y el personal honorario. El primero se caracterizaba por la percepción de sueldo, el segundo por el cobro de una compensación por servicios, toda vez que se restringió sólo a las categorías de Cónsul y Vicecónsul.<sup>3</sup>

Por su parte, el personal de carrera fue dividido en funcionarios y empleados, de manera similar al Cuerpo Diplomático:

### FUNCIONARIOS DE CARRERA

Cónsules generales de primera  
Cónsules generales de segunda  
Agregados comerciales  
Cónsules de primera  
Cónsules de segunda  
Cónsules de tercera  
Cónsules de cuarta  
Vicecónsules  
Contadores de primera  
Contadores de segunda  
Agregados comerciales

---

<sup>3</sup> "Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano", de enero 9 de 1923 y "Reglamento" de la misma, de octubre 25 del mismo año. *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, pp. 356-522.

## EMPLEADOS DE CARRERA

Intérpretes y traductores  
Escribientes de primera  
Escribientes de segunda.

En apoyo del personal de carrera se nombraron auxiliares y mecanógrafos, para ejercitar sus tareas en las oficinas consulares.

Además, se estableció la clasificación de consulados de primera y consulados de segunda, y el titular del Ejecutivo fue facultado para convertir consulados honorarios en consulados de carrera y a la inversa.

El ingreso a la carrera consular no se restringió a mexicanos, como en el caso del Cuerpo Diplomático, pues quedó abierto a los extranjeros tal como era ya una tradición establecida de antaño. Incluso, su entrada no se limitó a los consulados honorarios, sino también a los de carrera. Sin embargo, el ingreso tenía más opciones que en la carrera diplomática, ya que se extendía a los cargos siguientes: Escribiente de Segunda y de Primera, Intérprete o Traductor, Contador de Segunda, Agregado Comercial y Vicecónsul, es decir, tanto para empleados como para funcionarios.

Este sistema combinaba la promoción para los miembros de la carrera, para los cuales se destinaban dos terceras partes de las vacantes, en tanto que al reclutamiento de nuevos miembros la parte que restaba. Es decir, se mezclaba el concurso de méritos y el concurso de ingreso. Este último se efectuaba mediante una convocatoria pública, como se hacía en el ramo de la diplomacia. Además de los requisitos de nacionalidad, edad, estado civil y situación económica, se exigía la escolaridad mínima de instrucción primaria superior.

Los requisitos de nacionalidad y edad se hacían valer para los cargos sujetos a concurso, a saber: Contador de Segunda, Agregado Comercial y Vicecónsul, para los cuales se requerían candidatos entre 21 y 35 años; y escribientes e intérpretes o traductores, postulantes de entre 18 y 30 años. El procedimiento de examinación era similar al del Cuerpo Diplomático, pero contenía sustanciales variaciones de conformidad con la calidad de los cargos en concurso de ingreso y de promoción para los nuevos postulantes.

Los candidatos a escribientes de segunda y de primera debían demostrar que hablaban y escribían debidamente el español, y que dominaban una lengua extranjera útil en la carrera, además de estar capacitados en mecanografía, taquigrafía y manejo de archivo según procedimientos de la Secretaría de

**Relaciones Exteriores, y dominar nociones de contabilidad fiscal y mercantil.** Por su parte, para traductores o intérpretes se requería dominar el español, el idioma del país del caso y la mecanografía, en tanto que para Contador de Segunda era menester manejar la mecanografía y la aritmética mercantil, y conocer las disposiciones consulares y diplomáticas vigentes, y la contabilidad fiscal y mercantil.

Los requisitos de conocimientos y capacidades para alcanzar el cargo de Agregado Comercial eran más complejas que las anteriores, pues además de poseer el castellano y otro idioma, los candidatos debían estar preparados en mecanografía y aritmética mercantil; y tener conocimientos de historia nacional y general, de geografía comercial, industrial y económica de México, y de economía política. El examen se extendía a la resolución práctica de problemas comerciales. La mayoría de estos conocimientos y destrezas se exigían a los postulantes para los viceconsulados, pero también los relativos a la geografía física y política, tanto general como de México, disposiciones diplomáticas y consulares, la Constitución política del país, nociones de derecho internacional público y privado, y derecho mercantil.

Para el caso particular de los consulados honorarios, era menester únicamente dominar el español y el idioma del país de desempeño del cargo, además de demostrar una posición económica desahogada y ser mexicanos de nacimiento o naturalización.

Los exámenes no consistían meramente en consideraciones abstractas, sino en ejercicios aplicados cuya finalidad era la solución de problemas prácticos, cuya evaluación se fundaba en la rapidez de respuesta de los postulantes. Existía el procedimiento de exención de examen para aquellos conocimientos demostrables por medio de certificación de una institución de enseñanza, con el aval de la Universidad Nacional de México, salvo para idiomas extranjeros, taquigrafía y mecanografía.

El régimen promocional siguió fundado en el escalafón, pero se añadieron la aptitud y desempeño como ingredientes de calificación, y sólo la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El escalafón estaba formado por servidores consulares del extranjero y de la propia Secretaría, que se desempeñaban en el ramo. Además, las vacantes eran cubiertas dos terceras partes por miembros del Cuerpo Consular y una por el personal de nuevo ingreso. Las vacantes reservadas al cuerpo exigían un procedimiento de evaluación por examen de aspectos tales como la capacidad, desempeño, aptitudes, hoja general de servicios y antigüedad. Sin embargo, el examen —y por lo tanto las

vacantes— se restringían a quienes se desempeñaran como escribientes de segunda y optaban para el cargo de Escribiente de Primera, y para éstos la opción era del Contador de Segunda y Vicecónsul; y los de Vicecónsul y Cónsul para el caso de Agregado Comercial. El resto de los cargos, hasta el de Cónsul General, seguían un procedimiento de promoción distinto que no se especificó.

Las promociones estaban sujetas a una escala limitada de tiempo de desempeño, de modo que para ascender de Contador de Segunda a Contador de Primera, debían mediar dos años de ejercicio, mismo tiempo exigido para el caso de las categorías comprendidas entre Vicecónsul y Cónsul de Primera, inclusive. Para transitar de Cónsul de Segunda a Cónsul General de Segunda, el requisito temporal eran tres años. El tiempo de ejercicio era, estrictamente hablando, un requisito, pues además se debía demostrar antecedentes de eficiencia y honorabilidad, aptitud para el cargo futuro y habilidades científicas y literarias superiores, ingredientes de evaluación de mayor importancia.

La estabilidad estaba asegurada por la imposibilidad del despido arbitrario, pues los funcionarios y empleados de la carrera consular sólo podían ser removidos de sus cargos en los casos ya mencionados para el Cuerpo Diplomático. Colaboraba a la permanencia el procedimiento de disponibilidad, que también operaba de manera similar al otro Cuerpo, lo mismo que las jubilaciones. Tampoco podían ser nombrados para cargos inferiores, sin su anuencia, y las vacantes eran cubiertas con preferencia por los miembros de la carrera consular. Un servidor de carrera que, por causa de fuerza mayor hubiera abandonado el servicio, podía ser reinstalado siempre y cuando tuviera una hoja laboral limpia.

El procedimiento de promoción para el cargo de Cónsul General atendía parcialmente la vía de la carrera consular, pues como eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, la designación podía recaer en personas ajenas al Cuerpo Consular en atención a la aptitud del postulante.

Los regímenes de la Revolución fueron propulsores de la profesionalización del servicio exterior, tal como es patente en las líneas anteriores. Además, su labor transcendió los progresos habidos en la etapa porfiriana. Sin embargo, ante los requisitos de profesionalización exigidos por las carreras administrativas diplomática y consular, contrasta la falta de articulación con el sistema universitario nacional, restringido a dar dictámenes de suficiencia académica a los certificados y títulos de los aspirantes al servicio exterior. Tal fue el efecto

de la extinción de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular, como se hacía sentir en 1923, toda vez que la abogacía ya no contaba con preferencia para nutrir las filas de la diplomacia.

Resulta sorprendente que un sistema de ingreso, estabilidad y promoción tan complejo, detallado y útil, no estuviera respaldado por un programa de formación y capacitación continua, contando el país con la Universidad Nacional de México, y particularmente con la Escuela Superior de Administración Pública entre 1920 y 1929.