

Capítulo VI. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SERVICIO EXTERIOR (SIGLO XIX)

2. El Servicio Exterior	150
3. El Cuerpo Diplomático	159
4. El Cuerpo Consular.....	165

consignándose especialmente la existencia de los Cuerpos Diplomático y Consular dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde, en contraste con la degradación generalizada del servicio civil, se había logrado una relativa profesionalización del Servicio Exterior.

2. El Servicio Exterior

La exposición precedente era indispensable para aquilatar, en todo su valor, la necesidad de la profesionalización de los empleados para el desempeño de un servicio público socialmente útil, de Estado, principalmente para una función estatal primordial como la política exterior. La devastación del servicio civil impactó en el Servicio Exterior como desestimulante, pero éste 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 al margen del proceso de degradación de la carrera administrativa en los diversos ramos de la administración pública.

Como lo hemos podido observar en esta obra, a partir de 1822 comenzaron a emitirse disposiciones con respecto a la organización del Servicio Exterior, a partir de las cuales se organizaron las legaciones y los consulados, al tiempo que se fue perfilando con más precisión el *modus operandi* de los agentes diplomáticos y consulares, los requisitos para acceder al servicio y las reglas de su desempeño. Estas disposiciones también precisaron el modo de despachar los negocios y, gradualmente, sentaron reglas para la formación especializada de los Cuerpos Diplomático y Consular.

Desde su origen, el país se abocó a dar orden mínimo al Servicio Exterior, por el imperativo del establecimiento de lazos diplomáticos y consulares con otros países. La Regencia del Imperio dispuso, a mediados de 1822 que los comisionados en misiones exteriores fueran mexicanos o, cuando menos, radicados en el país por siete años.¹⁶

En 1828, ya era indispensable una mayor organización y formalización de las oficinas de la SREI 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

¹⁶ Decreto de la Regencia que establece 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, pp. 2-3. México, 1981.

Mexicana debía dar paso a una etapa de madurez institucional. Por ejemplo, el mero hecho de no haberse fijado los emolumentos del Cuerpo Consular había impedido remitir las personas adecuadas a los países fijados. Esto explica por qué el cónsul en Filadelfia hubo de renunciar y regresar al país, al cual le siguió poco después el de Nueva Orleans.

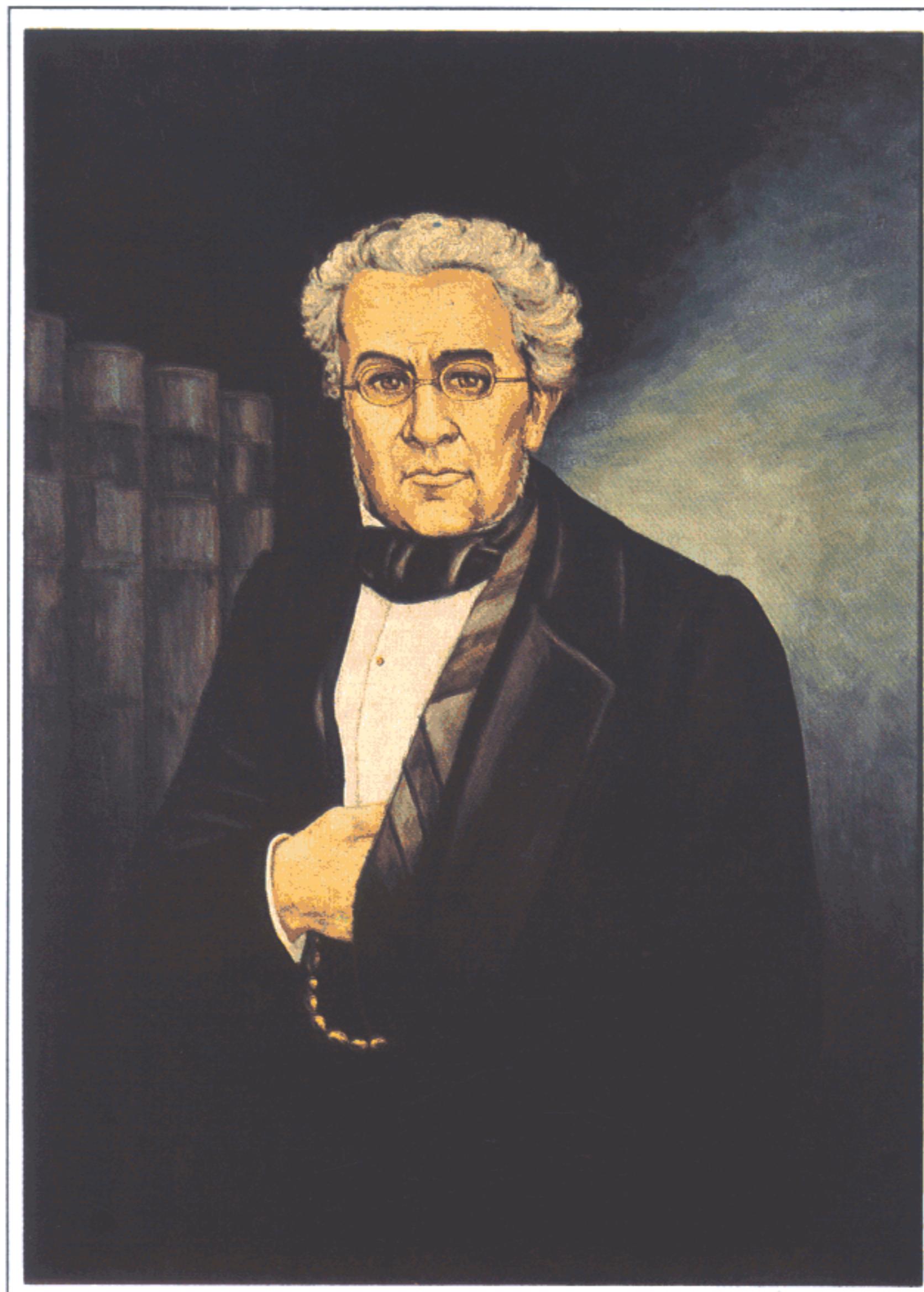
Como resultado de esto, en octubre 31 de 1829 se expidió un decreto para el establecimiento de legaciones y consulados.¹⁷ La idea, en esencia, era configurar un Servicio Exterior estable y permanente, por lo cual se detalló lo relativo a las competencias, funciones y jerarquías, además de los sueldos, gastos y procedimientos de gestión interna. Hay que consignar que, sin embargo, faltaba la médula de la carrera administrativa del servicio civil: la fijación del sistema de promoción, el modo de nombramiento y los retiros, amén del sistema de méritos y los criterios de permanencia. El decreto permaneció en vigencia sólo hasta principios del año siguiente, abortando este destacado progreso del Servicio Exterior.

Proyecto de arreglo del Servicio Exterior de 1831. La demanda imperiosa de dotar de un alto grado de institucionalidad y profesionalización al Servicio Exterior mexicano se tradujo en un proyecto para su arreglo, 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 norteamericano y, como resultado de esto el proyecto elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores concibió al Cuerpo Diplomático mexicano como una institución formada de la siguiente manera:

- Ministros plenipotenciarios y enviados extraordinarios.
- Ministros plenipotenciarios.
- Encargados de negocios.
- Secretarios de las legaciones.

En cuanto a las legaciones, éstas se dividieron 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 comisio-

¹⁷ Decreto sobre legaciones ordinarias y extraordinarias, y consulados en países extranjeros, de octubre 31 de 1829. *Ibid.*, pp. 5-8.



Lucas Alamán y Escalada.

nes especiales, estarían integradas por un ministro plenipotenciario y enviado extraordinario y un secretario.¹⁸

Uno de los aspectos negativos de esta iniciativa de la SREI, fue que los empleos diplomáticos tenían un carácter amovible, a voluntad del Gobierno, aun cuando se atemperaba por el hecho de que, si el empleado estaba en posesión de un cargo en la administración pública federal, podía ocuparlo nuevamente cuando retornara de su misión en el extranjero, hasta ser colocado en otro, según aptitud y méritos. Por su condición de amovibles, los empleos diplomáticos no otorgaban derecho

¹⁸ Iniciativa núm. 2 de la Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por Lucas Alamán en enero 5 de 1831.

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 otorgar una pensión anual de cuanto más la cuarta parte del sueldo en el caso de un ministro, de la tercera tratándose de un encargado de negocios y de la mitad en el caso de un secretario. Esta situación, que evocaba al servicio civil de carrera que estaba siendo suprimido en toda la administración pública mexicana, conservaba un hábito de vida para la carrera en el Servicio Exterior.

El alcance del arreglo del Cuerpo Diplomático se extendía incluso a los uniformes que debían vestir sus miembros, además de 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 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 hubiera un cónsul general, porque los negocios exteriores así lo requerieran, éste asumiría las funciones diplomáticas.

Sólo se establecerían consulados con sueldo en Nueva Orleáns y Burdeos, cada cual con disfrute de \$ 2 000.00 anuales, en tanto que el resto estaría a expensas de una tarifa diferencial de emolumentos, según el número de buques mexicanos que arribaran al puerto extranjero del caso y según se tratara de una visita, una visa, una certificación, o la asunción de bienes para venta o una simple asunción para liquidación final. Los viceconsulados, que también podrían ser encabezados por extranjeros, no gozarian de sueldo alguno.

En contraste con el Cuerpo Diplomático, cuyas pensiones serían excepcionales, el Cuerpo Consular las disfrutaría como regla general, pero sin exceder la mitad del sueldo. Como aquel Cuerpo, también los servidores públicos consulares dispondrían de uniforme para ejercitarse sus funciones.



Castillo de Chapultepec.

Por Ley de mayo 25 de 1831 el Gobierno Federal fue autorizado para nombrar a las personas que integraban el Cuerpo Diplomático, pero no incluyó 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.¹⁹ Además, 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. Al respecto era importante remitirse a la letra de los tratados signados con otros países, en donde se consideraban estos asuntos.²⁰

Todo esto no hacía sino patentizar la necesidad de hacer del Servicio Exterior una carrera administrativa propiamente dicha y ofrecer una ocupación permanente, fundada en el mérito para el ingreso, estabilidad, permanencia y retiro. Y al respecto no había duda, pues a partir de las gestiones de Lucas Alamán en 1829-1831, los secretarios de Relaciones

¹⁹ Decreto sobre establecimiento de legaciones en Europa y América, de mayo 25 de 1831. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 10-II.

²⁰ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por Lucas Alamán en enero 10 de 1832, *op cit.*, pp. 4-5.

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 del exterior. Refiriéndose a los cargos del Servicio Exterior, explicaba que “cada vez se hace más necesario el arreglo total del Cuerpo Diplomático mexicano... la incertidumbre en 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”. Retoma la iniciativa de Alamán y añade pocas cosas, tanto en lo relativo a los diplomáticos como a los cónsules, con excepción de que para éstos sugiere la expedición de un reglamento que fije sus funciones en tanto que en los tratados especiales se hace lo respectivo.²¹

El proceso de profesionalización del Servicio Exterior rindió algunos frutos en el ámbito mercantil cuando, en febrero de 1834, se expidió el decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares, generales, particulares y viceconsulados.²² El arreglo de los consulados consistió, esencialmente, en la fijación de los emolumentos de sus miembros y las condiciones para la instalación de oficinas en el exterior, además de que se facultó a los cónsules generales para desempeñar funciones diplomáticas cuando así lo dispusiera el Gobierno. Por cuanto a la carrera consular misma, sólo se restringía a la fijación de la pensión con un carácter excepcional. El decreto mandó que, al respecto, se expediera un reglamento del Servicio Consular; éste, sin embargo, hubo de esperar hasta 1871, desempeñándose los cónsules dentro de este vacío formal durante muchos años.

Proyecto del Colegio Diplomático de 1835. No menos preocupación manifestó José María Gutiérrez de Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores en 1835, cuando aludió a las iniciativas de García y sugirió el arreglo definitivo de los Cuerpos Diplomático y Consular, particularmente para viabilizar adecuadamente las obligaciones contratadas en los tratados firmados con otros países. Sin embargo, las proposiciones precedentes sólo se habían referido a la necesidad de la permanencia en el servicio y a una adecuada administración de sueldos, omitiendo el sustancial aspecto

²¹ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, signada por Carlos García en mayo 20 de 1833, *op cit.* Ver especialmente las Iniciativas 1 y 2, calcadas de las antes propuestas por Alamán.

²² Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados, de febrero 12 de 1834. *Derecho Internacional Mexicano.* Tercera parte. pp. 168-170.

de la formación diplomática y consular, cuestiones introducidas por Gutiérrez de Estrada.

Consciente de que el Servicio Exterior es una carrera, sugiere que quienes la abracen como ocupación permanente sean enseñados por aquellos cuyo entrenamiento y experiencia lo permitan. Comenta que “es útil fijar la suerte de los que sirven en esta carrera, y la conveniencia pública que interesa es que, dedicados únicamente a ella, adquieran la instrucción y la práctica que son indispensables para desempeñar con acierto las comisiones dedicadas que regularmente se les confían. Esta parte de la administración, que no es de las menos importantes, ha permanecido hasta aquí en un completo desarreglo; y a cada paso ha tropezado con dificultades que no han sido fácil vencer”. Además, el nombramiento de servidores públicos del Exterior jubilados como mentores de los aspirantes a los empleos diplomáticos tenía la doble ventaja de ocupar a éstos y de formar a quienes los sustituirán, toda vez que sus actividades se debían extender a la consultoría en materia de política exterior.²³

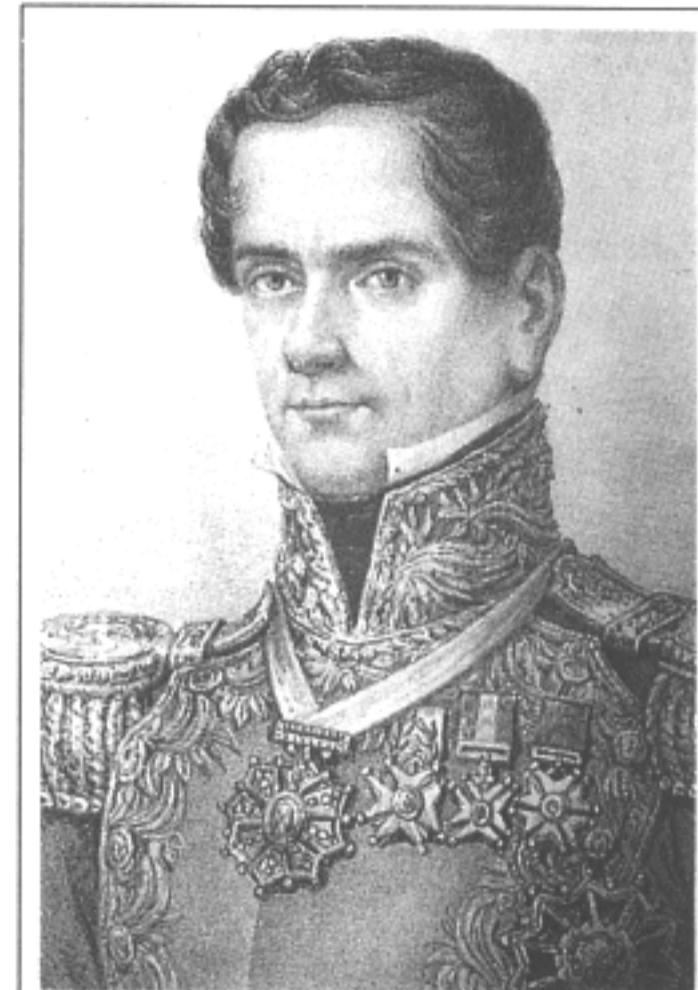
El nuevo perfil de la carrera diplomática no distaba mucho del ideado tiempo atrás por Alamán, pero significaba un notable adelanto el criterio de permanencia y promoción añadido por Gutiérrez de Estrada, particularmente en los cargos de ministro plenipotenciario y encargado de negocios, para los cuales se fijaron procedimientos correspondientes de acuerdo con la siguiente escala:

- Quienes hayan servido hasta 4 años, una pensión alimenticia correspondiente a la quinta parte de su sueldo, en tanto se les reasigna a otro encargo.
- Quienes lo hayan hecho más de 4 y hasta 8 años, la cuarta parte.
- Quienes lo hicieran más de 8 y hasta 12, la tercera parte.
- Quienes se hayan desempeñado más de 12 y hasta 16, la mitad.
- Y quienes lo hicieran más de 16 años, les corresponde el retiro con la tercera parte del sueldo.

Para garantizar la ocupación de los encargados de negocios y de los secretarios de legación, Gutiérrez de Estrada previó que los primeros

²³ 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 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835, *op. cit.* La parte sustancial de las proposiciones de Gutiérrez de Estrada consta en la Iniciativa 2 de esta memoria.

quedaran agregados a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en tanto que los segundos, también en calidad de agregados, disfrutarían sueldos con una escala similar a los ministros plenipotenciarios y los encargados de negocios. Tanto estos últimos como los secretarios, también disfrutarían de retiro con la mitad de su salario.



José María Gutiérrez de Estrada.

Directamente dependiente de la Secretaría, se instituiría el Colegio Diplomático, cuyos cursos para los aspirantes al Servicio Exterior serían gratuitos. A la cabeza estarían un director y un subdirector, ambos provenientes del mismo servicio y en puestos a disposición, lo mismo que los catedráticos, salvo los de lenguas, cuyos haberes serían únicamente los relativos a la pensión alimenticia. El número de alumnos, cuyo ingreso se reservaba el secretario del ramo, sería de un mínimo de 12 y un máximo de 24, pero se dejaba abierta la puerta para estudiantes en condición de oyentes. Según la idea de Gutiérrez de Estrada, el concepto del Colegio Diplomático era el de un noviciado, cuyo objeto era principalmente la formación de los servidores públicos de lo exterior, por lo que para su ingreso se requería tener 14 años como mínimo, saber leer y escribir, y dominar la gramática y la ortografía castellana, así como la aritmética.

El plan de estudios propuesto era el siguiente:

- Derecho natural.
- Derecho político.
- Derecho de gentes.
- Derecho marítimo.

- Historia general.
- Geografía.
- Economía política.

Como la función del Colegio Diplomático era ofrecer una formación profesional, los aspectos aplicados y prácticos no se dejaron de lado, de modo tal que se añadía la enseñanza del comercio, francés, inglés y alemán, y un taller dedicado a la diplomacia práctica.

Un sínodo formado por el director y subdirector, además de dos examinadores nombrados por el Gobierno, luego de revisar las notas hechas por la junta de profesores, escogía a los alumnos que hubieran concluido cabalmente los estudios y alcanzado las notas más altas para ingresar al Servicio Exterior en calidad de oficiales de legación, cubriendo las vacantes del caso.

Finalmente, hay que consignar que el Colegio Diplomático sería, subsidiariamente, un centro de capacitación, pues había la posibilidad que acudieran cursantes en calidad de oyentes, presumiblemente servidores públicos de lo exterior en activo.

Establecimiento de la carrera administrativa del Servicio Diplomático en 1836. En contraste con la vorágine que se desató contra el servicio civil en el resto de la administración pública, el Cuerpo Diplomático se conservó relativamente a salvo, a pesar del peligro 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 del Servicio Diplomático, mediante el establecimiento de un derecho de pensión para los empleados al servicio de la diplomacia, que mandó que los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$ 2 000.00 en tanto se les volvía a ocupar, toda vez que podían ser reclamados para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública. Trato similar recibían el encargado de negocios, los secretarios y los oficiales, de acuerdo con su jerarquía. Así, los encargados de negocios se adscribían al Ministerio de Relaciones en calidad de oficiales, y los restantes de agregados. Para ser beneficiario de la pensión se requería un mínimo de 6 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.²⁴

²⁴ 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. *Derecho Internacional Mexicano*. Tercera parte. pp. 12-13.

También se estableció el sistema promocional, comenzando por disponerse que las vacantes que ocurrían 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 la noción de carrera administrativa del Servicio Diplomático, y que la disposición mencionada no sólo confirmó, sino que formalizó el hecho. Así, se dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad de cargo y fuera promovido al Servicio Diplomático, conservaría dicha propiedad, derecho de promoción y abono de tiempo de servicios dentro del gobierno, pero no gozaría de 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...”.

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

3. El Cuerpo Diplomático

Como lo hicimos saber en un capítulo anterior, en abril y mayo de 1853 se procedió a transformar de fondo a la administración pública. Lucas Alamán había sido designado como secretario de Relaciones Exteriores, dentro del proyecto general que él mismo ideó para la administración gubernamental. Como un producto de su proyecto se reorganizó la planta de la Secretaría, formada por 20 empleados, que fueron distribuidos en las tres secciones que la integraban. Aquellos planteamientos de 1829-1831, relativos a la profesionalización del personal de oficina, cristalizaron cuando Alamán mandó que, para ingresar a las Secciones de América y de Europa, los postulantes demostraran el dominio del inglés, francés e italiano.

Al mismo tiempo, en esta época se hicieron más evidentes los problemas de idoneidad de los servidores públicos del Cuerpo Diplomático, de modo que, junto con las repetidas demandas de los propios titulares del ramo, vinieron a menudear aquellas otras provenientes de las legaciones. Además, las reglas que dictaban el modo de desempeño de este Cuerpo se

remontaban a 1831, y su rezago era patente. Para dar arreglo al Servicio, en 1853 se procedió a dar una organización cabal al Cuerpo Diplomático mexicano, con base en el proyecto de Alamán.²⁵

El Cuerpo Diplomático fue dividido de la siguiente manera:

- Enviados extraordinarios.
- Ministros residentes.
- Encargados de negocios.
- Secretarios de legación.
- Oficiales.

Al mismo tiempo se decidió que el orden de prelación de los servidores de lo exterior sería en atención de su antigüedad, no por la categoría de la misión. En cuanto a la oficina de la legación ordinaria, estaría integrada por el ministro residente, el secretario y el oficial. Igual que en el caso de la planta, el Cuerpo Diplomático exigía probidad, aptitud y la acreditación de una carrera profesional, en tanto que para los cargos de secretario y de oficial de la legación se requería la experiencia previa en el servicio diplomático, además de dominar el francés y la lengua propia del país del caso, así como demostrar conocimientos de legislación, geografía, derecho de gentes y del país, y de historia de México.

Hay que recordar que desde 1836, en contraste con la tendencia generalizada de suprimir la propiedad y otros derechos de los servidores públicos, aquéllos dedicados al Servicio Exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros, en función de los años de servicio. Destacaba, por consiguiente, el mandato de que dentro de cada legación sólo habría un agregado, pero a condición que se dedicara exclusivamente a la carrera diplomática. La nueva reglamentación, inspirada en el concepto de permanencia dentro de esta carrera, estableció el derecho de propiedad para quien se desempeñara por seis meses como secretario de legación, e incluso se dispuso el abono de dinero para proveerle de casa. Tardó mucho en aparecer una aclaración correctiva al respecto, dictada en marzo 27 de 1857, que rectificaba explicando que la propiedad referida únicamente correspondía a la cantidad destinada a cubrir los gastos de casa, no del empleo en sí. Una explicación extemporánea y carente de crédito, no cabe duda.

Finalmente, por primera vez se introdujo el principio de responsabilidad oficial de los servidores públicos de la diplomacia, confiándose las competencias respectivas a la Corte Suprema.

²⁵ Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de agosto 25 de 1853. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 18-23.



Ignacio Mariscal.

En contraste con los progresos anotados, se conservó el criterio de amovilidad de los funcionarios públicos de la diplomacia, los cuales, como otros servidores del Gobierno, tenían sobre su cabeza la espada de Damocles del despido.

Esta organización del Cuerpo Diplomático estuvo vigente hasta 1888, año en que se le introdujo un nuevo arreglo²⁶ y se establecieron las diversas clases de misiones diplomáticas, que se dividieron de la siguiente manera:

²⁶ Ley reglamentaria del Cuerpo Diplomático mexicano, de mayo 7 de 1888. *Compliación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 76-84.

■ Misiones especiales y plenipotenciarias.

- Legaciones extraordinarias y plenipotenciarias.
- Legaciones plenipotenciarias.
- Legaciones de ministros residentes.
- Legaciones de encargados de negocios.

Se estableció el principio de que el nombramiento de los agentes del servicio diplomático sólo podía hacerlo el Ejecutivo federal, pero que tales nombramientos los ratificaría la Cámara de Senadores. Los miembros del Servicio Diplomático, por su parte, se clasificaron atendiendo a la siguiente jerarquización: enviados especiales y ministros plenipotenciarios, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, encargados de negocios *ad interim*, primeros, segundos y terceros secretarios, y agregados.

En esta época se inauguró el procedimiento de enviar agregados militares y navales a las legaciones. Como observamos, el nombramiento para el Cuerpo Diplomático permaneció en manos del presidente de la República, pero el ingreso quedó condicionado a un examen sustentado en las escuelas públicas, a un título profesional que avalara las materias de dicho examen o, en su caso, a un examen efectuado por la Secretaría misma. Así, a los secretarios de legación se exigía saber gramática castellana, hablar francés y traducir inglés, además del idioma del país en el cual desempeñarían sus labores. Más todavía, debían demostrar conocimientos de latín, raíces griegas, historia de México, derecho internacional, diplomacia, así como historia y geografía generales.

Dentro de las legaciones se desempeñaban los agregados, con carácter honorífico y, por tanto, con el requerimiento de sustentar por sí mismos su estancia fuera del país, amén de saber hablar francés y asumir el compromiso de seguir la carrera diplomática.

Una mejora sustancial hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia fue, amén de los requisitos de ingreso y conocimientos, el establecimiento de reglas fijas de promoción. Así, el ascenso de agregado hasta la categoría superior de encargado de negocios se sujetó rigurosamente a la antigüedad, es decir, se favoreció relativamente la permanencia.

A pesar de estos progresos hacia la profesionalización del servidor público diplomático —el ingreso por méritos—, éste todavía no disfrutaba de estabilidad, permanencia y retiro, esenciales en la carrera administrativa.

Por tratarse de una función de Estado que se efectuaba en atención al interés nacional, se restringió el rango de poder discrecional de los agentes

diplomáticos y se les sujetó a las instrucciones emitidas por la SRE. Y para limitar estrictamente los deberes de cada uno de los miembros de las misiones se determinaron escrupulosamente las tareas que debían cumplir a partir del titular de la legación, el jefe de misión. Dentro de esta disposición que dio arreglo al Cuerpo Diplomático, se establecieron criterios para el despacho de los negocios exteriores, los cuales servían de marco a los reglamentos interiores a que se sujetaban las legaciones en el exterior, pues en ellas se determinaban las responsabilidades oficiales a que estaban obligados.

No pasó mucho tiempo antes de que el Cuerpo Diplomático fuera nuevamente reorganizado, tal como ocurrió en 1896.²⁷ Uno de los cambios más perceptibles, en función de la disposición de 1888, fue la separación entre los aspectos generales relativos al Cuerpo Diplomático y aquellos otros, más específicos, ligados al funcionamiento, condiciones y limitaciones relacionadas con las legaciones en el exterior. Lo primero se arregló en una ley, lo segundo en su reglamento. Así, las cuestiones propiamente referentes a la organización de estas últimas se acomodaron en el reglamento, con beneficios para el Cuerpo Diplomático, cuya ley correspondiente se ciñó propiamente a la carrera, extendiendo y enriqueciendo lo relativo al ingreso, promoción, conocimientos y otros aspectos relevantes.

Hay que destacar que por primera vez el Servicio Exterior fue concebido como totalidad y, al mismo tiempo, como un sistema de partes especializadas. Como totalidad, se estableció un sistema de vasos comunicantes entre la planta de la Secretaría insita en México y el personal diplomático y consular adscrito a las legaciones y consulados, y entre los servidores de ambos Cuerpos; es decir, se verificó un proceso de relación entre quienes desempeñaban actividades funcionales e institucionales y entre quienes estaban ocupados en la diplomacia y la carrera consular. Así, el secretario del ramo equivalía, en cuanto categoría y privilegios, a un embajador, mientras que el subsecretario era equiparable al ministro plenipotenciario. En el mismo sentido, un jefe de sección equivalía a un primer secretario de legación o a un cónsul general, en tanto que un oficial primero era equiparable a un segundo secretario o a un cónsul particular, y así sucesivamente.

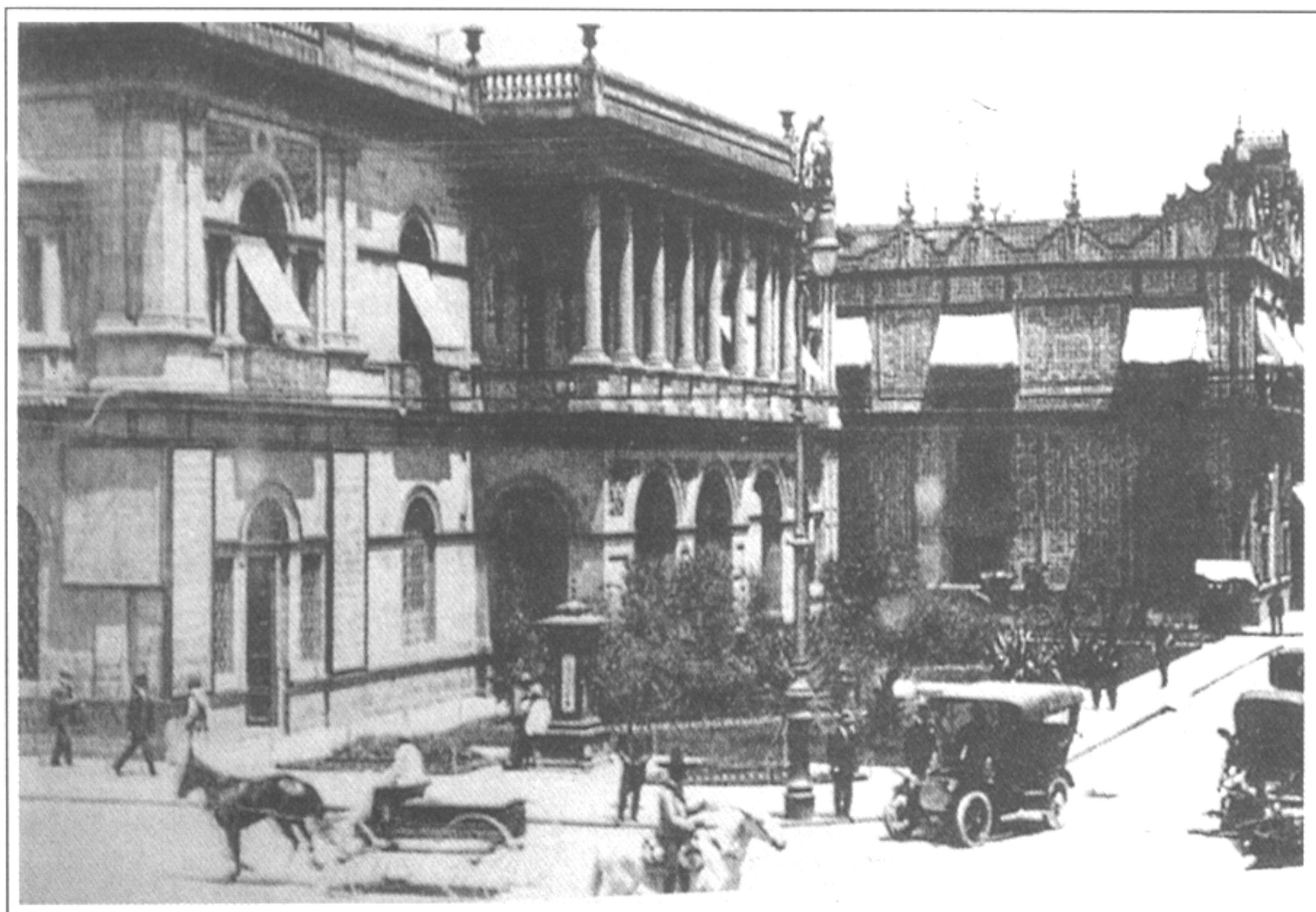
En cuanto a las partes especializadas, los Cuerpos Diplomático y Consular siguieron regidos por disposiciones particulares, como se venía

²⁷ Ley orgánica del Cuerpo Diplomático mexicano, de junio 3 de 1896, y Reglamento de esta Ley, de junio 19 de 1896. *Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 86-102.

haciendo de antiguo. La homologación entre cargos de actividad funcional y de actividad institucional, sin embargo, no era mecánica, pues se exigía a los oficiales de la planta y a los miembros del servicio consular que, para desempeñarse en la diplomacia, cubrieran todos los requisitos de ingreso exigidos a cualquier aspirante.

Las categorías del Cuerpo Diplomático siguieron las líneas fijadas en 1888, salvo en lo relativo a la extinción del cargo de enviado especial y ministro plenipotenciario y de encargado de negocios *ad interim*. Además, en 1898 se suprimió la categoría de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, ocupando su lugar la de embajador, hoy vigente.

La profesionalización del servicio público de la diplomacia llegó a su máximo nivel tanto en el Cuerpo en general como en las categorías que lo integraban. Como Cuerpo, se decretó la exclusividad de las funciones diplomáticas como actividad pública y, por tanto, se declaró incompatible con cualquier profesión, industria y oficio. En cuanto a los cargos, la mejor muestra fue el puesto de Secretario, para el cual se exigió el título de abogado y, por lo tanto, ser docto en materias tales como el derecho mexicano, el derecho internacional y el derecho privado, además del dominio de la historia de estas ramas de la jurisprudencia, sin eximirlo



Plaza de Guardiola.

del conocimiento de la economía política. Asimismo, los candidatos a ocupar este cargo debían hablar y escribir francés, y traducir inglés, alemán o alguna otra lengua útil en el servicio diplomático.

El ingreso al Cuerpo Diplomático significaba, al mismo tiempo, la entrada a lo que desde antes se concebía como la carrera diplomática, es decir, un curso profesional de desempeño en la administración pública de lo exterior. Para incorporarse al Servicio era menester aprobar un examen efectuado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya no en las escuelas públicas, toda vez que esta dependencia se reservaba el derecho de aceptar o rechazar los títulos y certificados presentados por los aspirantes. Las materias incluidas en el examen fueron detalladas rigurosamente, y abarcaban desde temas generales referentes a los diversos ramos del derecho internacional, hasta los tratados internacionales más concretos, pasando por sucesos ciertamente significativos, como los congresos y las negociaciones de paz.

A pesar de este notorio avance en el contenido curricular de la carrera diplomática, el aspecto de promoción no tuvo un crecimiento paralelo. Así, para el caso de las promociones, los requisitos se circunscribieron a consideraciones tales como el puesto máximo ocupado interinamente, la inteligencia mostrada y la importancia de los servicios prestados, y a la antigüedad en casos de igualdad de condiciones. Todo esto se dejaba, pues, a apreciaciones subjetivas, no a evaluaciones objetivas. Hay que resaltar, sin embargo, que no se podía hacer descender a los funcionarios diplomáticos por debajo de su categoría actual, a menos que fuera por voluntad propia. Asimismo, en igualdad de circunstancias los candidatos admitidos en la carrera con las condiciones que la ley exigía eran preferidos sobre los que se habían presentado después; es decir, se anteponía el principio de permanencia y antigüedad. Y para regular el sistema de promociones, el escalafón establecido estaba integrado por un expediente de información que contenía los títulos profesionales, los cargos desempeñados y los exámenes presentados, es decir, los datos necesarios para las promociones.

Aunque con retardo, el Cuerpo Consular mereció similares medidas de profesionalización, como lo observaremos en seguida.

4. El Cuerpo Consular

En contraste con las continuas transformaciones del Cuerpo Diplomático a favor de su perfeccionamiento, el Cuerpo Consular permaneció sujeto al patrón organizativo que tenía desde 1834. Fue hasta 1871 cuando se corrigió esta deficiencia, con la expedición de una normación más actua-

lizada de las funciones consulares.²⁸ Esta medida fue muy útil, sobre todo porque a partir del reglamento expedido en septiembre 16, el Servicio Consular fue regido por un solo cuerpo de normas, toda vez que se ajustó al derecho internacional y a los usos internacionalmente aceptados. El Cuerpo Consular quedó formado de la siguiente manera:

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

Para un mejor despacho de los negocios se mandó que en los países en donde hubiera legaciones este Cuerpo se les subordinara, sin menoscabo de la conducción del mismo por parte del cónsul general.

El objeto del Cuerpo Consular era la protección del comercio nacional y de los nacionales que pasaran por un país extranjero o que residieran en él, así como mantener informado al gobierno de sus actividades. Al efecto, los cónsules generales debían estar constantemente actualizados en lo relativo a los tratados, leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros. Debido al incremento de la complejidad de las labores consulares, las funciones de los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, se precisaron y diferenciaron más. Así, los primeros fueron facultados para conducir las labores del Cuerpo Consular, es decir, administraban 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 que 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 progreso con relación al ingreso del Cuerpo Consular fue el requerimiento

²⁸ 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*, tomo III, pp. 1124-1142.

de que los aspirantes demostraran su dominio del derecho internacional consular, del derecho internacional marítimo, de las leyes generales de la República concernientes al oficio consular y del idioma del país donde se ejercitaría su función. En el mismo sentido, tanto para el ingreso como para las promociones se determinaron como criterios fundamentales la probidad y la aptitud, después los servicios extraordinarios y finalmente la antigüedad, en caso de igualdad de circunstancias.

Sin embargo, el Cuerpo Consular seguía careciendo de derecho de permanencia, estabilidad y retiro, sustanciales para 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 era responsabilidad de la SRE, pero también informaba a la Secretaría de Hacienda acerca de los ingresos provenientes del comercio exterior. Ello ocasionaba roces continuos entre ambas dependencias, de modo que en 1910 se procedió a reorganizar el servicio.²⁹ Una de las medidas adoptadas fue el establecimiento de visitadores de oficinas consulares, nombrados con la categoría de cónsules generales de primera clase, y cuyos deberes se centraban en efectuar cuando menos dos visitas anuales a los consulados y, por extensión, en atender las disposiciones de la Secretaría de Hacienda en cuanto a los procedimientos fiscales. Esta visitaduría facilitó la colaboración entre ambas Secretarías y dotó a ambas de un único funcionario para labores estrechamente relacionadas. Finalmente, en beneficio del Servicio Consular se creó en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores la Dirección General de Consulados, de la cual tratamos en su lugar.

Mediante la nueva disposición se reclasificaron los miembros del Cuerpo Consular, de la siguiente manera:

- Cónsules generales.
- Cónsules.
- Vicecónsules.
- Cancilleres

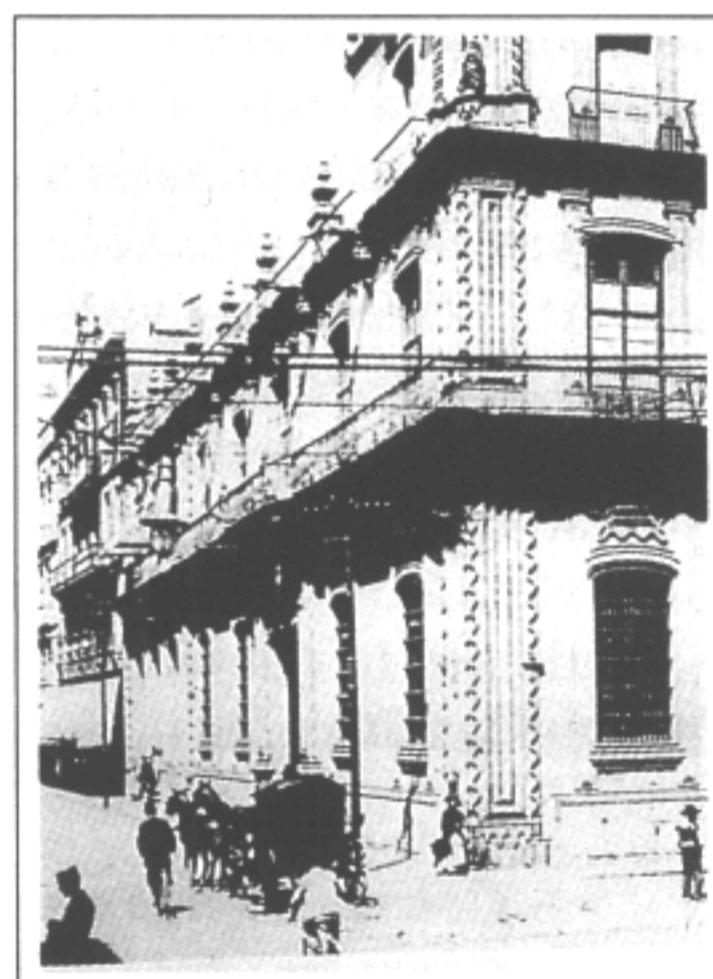
Además, se establecieron agentes comerciales y empleados auxiliares.

Asimismo, estos agentes consulares se dividieron en dos clases: de carrera y honorarios. Por su parte, los cónsules generales se subdividie-

²⁹ 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*, pp. 216-305.

ron en cuatro clases, y los cónsules en seis. Cada subclase percibía un sueldo diverso, en atención a su jerarquía.

Notable innovación en pro de la profesionalización del servicio público consular fue la creación 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 por medio de la presentación de un examen integrado con las materias que formaban el plan de estudios de dicha carrera, y que practicaba un jurado nombrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. La diferencia profesional entre este Cuerpo y el Diplomático, era que a los cónsules se les exigían conocimientos mercantiles, mientras que los diplomáticos debían tener una formación básicamente jurídica. Para patentizar la necesidad de formación en las aulas de la Escuela de Comercio y Administración, se determinó que para el ingreso se daría preferencia a sus egresados, sobre aquellos otros que presentaran y aprobaran el examen.



Banco Nacional de México.

En paralelo a las disposiciones relativas al servicio público de la diplomacia, el Cuerpo Consular también fue homologado con sus colegas del otro Cuerpo y con los funcionarios de la planta de la SRE. Así, los cónsules generales eran equivalentes a primeros secretarios y jefes de sección; los cónsules, a los segundos secretarios y a los 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.

En 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 el desempeño, y sólo la antigüedad en caso de igualdad de condiciones. El Cuerpo Consular era nutriente de sí mismo para el sistema de ascensos, 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 similares. Por esto mismo, 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 la información relativa a títulos, conocimiento, 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 del empleo en el Cuerpo Consular se decretó el derecho de pensión por retiro, con base en la antigüedad en el servicio. Así, quienes se hubieran desempeñado entre 15 y 20 años gozaban del 8% del sueldo; de 20 a 25 años de servicios se hacían acreedores al 11%; de 25 a 30 años de servicios ameritaban el 15%; y de 30 años en adelante, el 20%. Respecto a la permanencia, la Secretaría estableció que los nombramientos que expediera tendrían vigencia obligatoria de dos años, luego de los cuales los agentes consulares estaban sujetos a remoción.

El Ejecutivo Federal se reservaba el derecho de remover libremente a todos los agentes consulares cuando hubiera lugar, lo cual debilitaba, de principio, el sistema de estabilidad y permanencia, y hacía casi inútil el procedimiento de mérito para ingreso y promoción. Como sus colegas del Cuerpo Diplomático, los miembros del Cuerpo Consular vivían amenazados por la espada de Damocles del despido.

Profesión de aspirante a la carrera consular. La elevación de la Escuela Superior de Comercio y Administración a centro de formación de funcionarios para la administración pública, es un hecho de enorme significado. Esta institución, cuyos orígenes se remontan a mediados del siglo XIX y que dependía de la Secretaría de Instrucción Pública, se había transformado en 1905 para, además de preparar contadores públicos para un mercado laboral abierto, servir expresamente como núcleo académico para la formación de funcionarios fiscales, por medio de la carrera de perito empleado de la Administración Pública, y para la formación de agentes

públicos para el comercio exterior, a través de la profesión de aspirante a la carrera consular.³⁰

La carrera de perito empleado de la administración pública fue instituida en febrero de 1905; la de aspirante a la carrera consular se inauguró en noviembre del mismo año. Ambas, una vez concluidos los estudios, ofrecían un diploma a los graduados. La segunda tenía una duración de dos años, y estaba constituida por asignaturas y talleres relacionados con mercancías y prácticas consulares, por lo que ofrecía a los estudiantes una formación debidamente balanceada entre enseñanza y capacitación.

Para ingresar a la carrera era menester aprobar un examen de admisión ante un sínodo de catedráticos de la escuela, toda vez que su objeto era demostrar el dominio de un idioma extranjero vivo distinto a los que ofrecía el plan de estudios. Al igual de la carrera de perito empleado de la administración pública, “los alumnos que hubieran obtenido su diploma de aspirante a la carrera consular después de concluir satisfactoriamente los estudios parciales relativos, tendrán derecho a que el Ejecutivo los tenga presente de un modo especial para cubrir los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos al efecto en cuanto sea posible, señalaba el decreto de su creación.

CUADRO 12

PLAN DE ESTUDIOS DE LA PROFESIÓN DE ASPIRANTE A LA CARRERA CONSULAR 1905

PRIMER AÑO

- Lengua nacional
- Dos lenguas extranjeras
- Derecho constitucional, administrativo e internacional
- Legislación fiscal
- Economía política

³⁰ Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal, de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley de noviembre 26 del mismo año. *Boletín de Instrucción Pública*, Volumen IV, números. 1 y 4. México, 1905.

SEGUNDO AÑO

- **Contabilidad fiscal**
- **Estadística**
- **Conocimiento práctico de mercancía**
- **Derecho mercantil**
- **Guía consular y conocimiento de prácticas seguidas por los cónsules de los diversos países.**

FUENTE: Ley para la Enseñanza Comercial en el Distrito Federal, de enero 7 de 1905, y adición a la misma Ley, de noviembre 26 del mismo año.

La escuela ofrecía también asignaturas libres, a las cuales asisian una gran cantidad de alumnos no inscritos, quienes llenaban con exceso las aulas de la institución. Así, mientras que los alumnos de las tres carreras de la escuela sumaban 153 inscritos, aquellos otros eran 365 estudiantes. En su primer año de existencia sólo cinco personas ingresaron a los estudios de aspirante a la carrera consular, pero en 1907 ya había crecido el número hasta 40 inscritos. La carrera estuvo vigente hasta 1917; después se perdió su rastro, al igual que el de la carrera de perito empleado de la administración pública, cuyos proyectos curriculares eran la profesionalización del servicio público, aunque de manera parcial e imperfecta.

Éstos fueron los progresos alcanzados por el Servicio Exterior mexicano, luego de muchos años de desarrollo, cuando el porfirismo estaba a poco tiempo de ceder su lugar a los regímenes de la Revolución y al nuevo México que estaba por nacer.