

**Capítulo X. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS
REGÍMENES DE LA REVOLUCIÓN**

3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924).....	284
4. El Cuerpo Diplomático	287
5. El Cuerpo Consular.....	292
6. Unificación del Servicio Exterior en 1934.....	296

dos tuvieran preferencia en caso de ingreso y promoción, además de que todos sus egresados serían exentos de examen de ingreso a las oficinas públicas.

La utilidad social de la ESAP era indudable. Sin embargo, en 1929, al expedirse la nueva ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se decretó la fusión de la ESAP y el sector de la ECA que conservaba las carreras de contador, comercio, contador público y de auditor, naciendo de la fusión la actual Facultad de Contaduría y Administración. Poco valieron, en fin, todos los argumentos a favor de la distinción entre la contabilidad comercial y la contabilidad fiscal. Así, una institución tan útil como el servicio civil de carrera, dejó de existir.

La escuela pudo haberse transformado en un centro de formación, capacitación y perfeccionamiento del servicio público en México y, por tanto, un centro para preparar a los aspirantes a ingresar en los Cuerpos Diplomático y Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pudo ser un espacio académico para crear carreras cortas para el Servicio Exterior, y aun carreras propiamente profesionales para formar diplomáticos y agentes consulares si, de haber existido por más tiempo, hubiese sido capaz de trascender su origen contable y convertirse en una auténtica escuela de formación y capacitación de servidores públicos en todos los ramos, incluyendo las Relaciones Exteriores.

3. Reorganización del Servicio Exterior (1920-1924)

No todo el proceso de formación del servicio civil se frustró. Si bien es cierto que su generalización en el servicio público se realizó sobre fundamentos muy estrechos, y que los adelantos en la Contraloría desaparecieron con su extinción en diciembre de 1932, también lo es que su encarnación en el Servicio Exterior no sólo perduró, sino que se consolidó a partir de las reformas que se introdujeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 1920 y 1924.¹⁴

La reorganización del Servicio Exterior 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 eran parte de la misma.

¹⁴Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia. *México a través de los Informes Presidenciales: la Política Exterior*. Op. cit., pp. 274-316.

En el muy importante aspecto de la selección, se reforzaron los valores inherentes al mérito. Durante el porfirismo el ingreso se había caracterizado por el desuso del examen o su práctica defectuosa, toda vez que con el paso del tiempo los contenidos de las materias que lo configuraban se volvieron obsoletos. La reforma del Servicio Exterior introdujo la actualización de los mencionados 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 sería ocupada mediante concurso, y que aquellos que fueran favorecidos debían demostrar mayor educación y aptitud para el servicio, además de más cultura literaria y científica. Finalmente, para evitar la pronta obsolescencia de los conocimientos contenidos en los exámenes de ingreso, se dispuso su actualización continua, a favor de un mejoramiento, igualmente perpetuo, de los postulantes al servicio público.

Al respecto, el Cuerpo Diplomático fue reformado para dar cabida al cargo de aspirante a la carrera diplomática, en sustitución del antiguo puesto de tercer secretario. De este modo, en congruencia con el nuevo sistema de ingreso, los novicios permanecerían dos años en calidad de agregados con sueldo, para ejercitarse en los oficios diplomáticos y estar en aptitud de incorporarse al servicio. Con esto se introdujo el internado o pasantía práctica como parte del procedimiento de ingreso, pero también de la formación integral de estos funcionarios públicos.

Una vez 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 de cumplir con ello. Resultó, en efecto, que era la mayoría de los diplomáticos, y una vez que se determinó quiénes lo habían aprobado y quiénes no, se procedió a ratificar el nombramiento de los primeros y a 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.

Por cuanto al sistema promocional, se estimó que el antiguo procedimiento escalafonario heredado por el porfirismo había propiciado la extranjerización de los responsables de las misiones en el exterior, a lo cual también contribuyeron 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, convirtiendo a éstos en la "parte mudable" del Servicio diplomático y seleccionándose para dicha responsabilidad a los funcionarios que correspondieran más adecuadamente al carácter de los nuevos 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 de dicho Cuerpo y crear un cargo propiamente técnico que asistiera a los jefes de misión, se creó el cargo de consejero. Así, 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 al Cuerpo Diplomático, se procedió a transformar las relativas al Cuerpo Consular.

Un producto sucedáneo de estos cambios fue que, durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, los agregados comerciales fueron desligados del Servicio Exterior y 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, Álvaro Obregón, el Servicio Exterior era una de las manifestaciones del servicio civil y, por tanto, debía ser ajeno en todo lo posible al favoritismo y estar sustentado en el sistema de méritos. Así, el mérito era un valor más estimado que la antigüedad para decantar las cualidades de los postulantes para el ingreso y las promociones. Asimismo, para fortalecer su noción de servicio civil, se habían reforzado en el Servicio Exterior los aspectos de compensaciones, retiro y pensiones.

El presidente Obregón estaba muy satisfecho con los cambios habidos en el Cuerpo Diplomático. En su mensaje de septiembre 10. 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



Álvaro Obregón.

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”.¹⁵

4. El Cuerpo Diplomático

Desde su nacimiento, el Servicio Exterior estuvo caracterizado por el desenvolvimiento de dos Cuerpos funcionariales distintos. Sus progresos acentuaron las diferencias entre ambos Cuerpos, al tiempo que los servidores públicos asignados a uno y al otro se desempeñaban con base en tareas gradualmente más diferenciadas. Inclusive, el paso del Cuerpo Consular al Diplomático, o de servidores de la planta de la Secretaría al segundo, estaba cuidadosamente regulado.

En 1922, la reforma al Servicio Exterior dividió al Cuerpo Diplomático de la siguiente manera:

- Embajadores.
- Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios.
- Ministros residentes.
- Encargado de negocios.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, pp. 288-289

¹⁶ Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 9 de 1922. Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, de enero 17 de 1922. *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, pp. 329-333 y 334-355.

Estos cargos fueron definidos como mandatarios de la República en los países en los cuales se desempeñaban. Esta nueva clasificación distinguía a los embajadores de los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, significando al mismo tiempo la diferencia establecida entre embajadas y legaciones. La distinción sustancial era que los titulares de las embajadas tenían, además, la representación personal del presidente de la República. Finalmente, tocaba al primer magistrado nombrar a estos servidores públicos de lo exterior.

El Cuerpo Diplomático fue definido como el grupo de funcionarios encargados de la representación diplomática. Además de los servidores públicos arriba mencionados, comprendía a los siguientes:

- Consejero.
- Primer secretario.
- Segundo secretario.
- Aspirante a la carrera diplomática.

Las misiones diplomáticas fueron integradas también por agregados diplomáticos, quienes se desempeñaban en una variedad de comisiones, en el entendido de que estos cargos se cumplían de manera honorífica y como preparación para la carrera diplomática. Asimismo, los agregados militares y de la marina nacional fueron clasificados como parte del Cuerpo Diplomático de manera accidental.

De conformidad con el derecho internacional, se confirió al secretario de Relaciones Exteriores la calidad de embajador, mientras que el subsecretario y el oficial mayor tenían el rango de ministro plenipotenciario y ministro residente, respectivamente. El resto de las equivalencias era el siguiente:

- Abogado consultor y jefes de los Departamentos Diplomático y Consular y del Protocolo = consejero.
- Primer ayudante del Protocolo y jefes de sección de los Departamentos Diplomático y Consular = primer secretario.
- Segundo ayudante del Protocolo = segundo secretario.
- Tercer ayudante del Protocolo = aspirante.

Como lo adelantamos, la mencionada reforma estableció el ingreso a la carrera diplomática a partir del cargo de aspirante a consejero, o aspirante a la carrera diplomática, y en tal calidad la SRE los comisionaba en sus diversas misiones en el extranjero. Una vez transcurridos dos años de ejercicio en esta categoría, eran promovidos —en caso haber vacante— a segundo secretario de legación. Este período se reducía a un solo año si con

anterioridad el aspirante hubiera formado parte del personal de la Secretaría durante al menos dos años, como agregado diplomático o empleado de alguna misión, o de la propia Secretaría. Para dar cabida a esta nueva categoría, fue suprimido el cargo de tercer secretario, y quienes lo ocupaban fueron asimilados, en calidad de aspirantes, con el empleo en él implicado.

En cuanto al régimen de promoción, fue estatuido el procedimiento de ascenso para los cargos de consejero y de primer y segundo secretario de legación, por rigurosa escala. El ascenso de segundo a primer secretario demandaba que el funcionario se hubiera desempeñado por un lapso mínimo de tres años, en tanto que el progreso de primer secretario a consejero exigía un mínimo de cinco años. Tanto en el caso del aspirante como en el de secretario, para ameritar el ascenso se estableció como requisito el merecimiento y la aptitud, más que la antigüedad. Asimismo, fue prohibido el ingreso de familiares cercanos del jefe de misión, y que las mujeres se desempeñaran en condición de empleadas. Con respecto a los extranjeros, se dispuso que sólo podían desempeñarse como consultores e intérpretes.

En todo caso, las divisas más valiosas para avanzar en el escalafón eran la eficiencia, la aptitud para el cargo y las capacidades científicas y literarias; sin embargo se dejaba su ponderación a los jefes de los postulantes, sin que mediara el juicio de un sínodo *ad hoc*.

La permanencia de estos funcionarios en el Cuerpo Diplomático estaba garantizada, ya que sólo podían ser despedidos por las siguientes razones: por haber recibido una condena de tipo criminal; por haber contraído matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero donde se desempeñaba la función, sin previo aviso a la Secretaría; por haber adquirido bienes raíces sin licencia de la Secretaría; por infracción grave de sus deberes oficiales; por mala conducta, o por abandono del cargo.

Además, una condición laboral transitoria, llamada disponibilidad, contribuía a la permanencia de los servidores del Cuerpo hasta por cinco años, dentro de los cuales podían ser nuevamente nombrados en cargos del Servicio Exterior. En caso de disponibilidad, los consejeros tenían preferencia para el nombramiento cuando hubiera igualdad de circunstancias. Sin embargo, una vez transcurridos los cinco años, quedaban separados definitivamente, siempre y cuando durante este lapso no hubiera habido vacantes. Un empleado podía quedar en disponibilidad por alguna de estas causas: por desaparición de la legación o el cargo del caso; por solicitud del interesado; por resolución del Ejecutivo; o por la aceptación de un cargo público diverso a los de la Secretaría.



Manuel C. Téllez.

Igualmente, el Cuerpo Diplomático fue protegido por el mandato de que ninguno de sus miembros fuera ubicado en un cargo inferior al que disfrutaba, salvo con su anuencia; este mandato también estableció que, en caso de igualdad de circunstancias, las vacantes serían ocupadas preferentemente por sus miembros.

También se renovó el procedimiento de pensionamiento para el Cuerpo Diplomático, atendiendo al número de años de servicio. Para los diplomáticos que hubieran desempeñado cargos en el Servicio por más de 24 años, la pensión vitalicia alcanzaba hasta el 50% del sueldo. El monto de la pensión era inferior en los casos de los servidores con menor antigüedad, hasta reducirse a una indemnización de cuatro meses de salario

cuando el empleado había laborado cuatro años. La pensión cesaba en caso de muerte, por un delito grave o por el ejercicio de un cargo público.

Aunque de antiguo el ingreso al Cuerpo Diplomático se realizaba mediante examen, a partir de 1922 se implantó el procedimiento de concurso público y selectividad competitiva.¹⁷ El primer peldaño del escalafón era el cargo de aspirante a la carrera diplomática, y para acceder a él se debían demostrar conocimientos referentes a la instrucción primaria, además de otros más específicos, tales como hablar y escribir correctamente español e inglés, o francés, y traducir otra lengua viva que se juzgara útil para el ejercicio de la mencionada carrera.

Asimismo, se exigía el dominio de materias tales como geografía universal y de México, historia general y de México, contabilidad, economía política mundial y nacional, así como derecho internacional público y privado. Debía acreditarse el conocimiento de la Constitución Política, de la organización administrativa de México y de las leyes y reglamentos relativos a las funciones diplomática y consular, así como aquellos otros necesarios en la carrera diplomática. Finalmente, era menester comprobar el dominio de los tratados internacionales más importantes, así como aquellos otros de relevancia signados entre México y otros países. Excepto en los casos en que se presentara un único candidato, los conocimientos podían ser avalados mediante certificación y títulos, salvo el dominio del español y de los idiomas extranjeros, que requerían forzosamente del examen.

El examen de ingreso era presentado ante un jurado de tres miembros, nombrados por el secretario de Relaciones Exteriores, y constaba de pruebas orales y escritas. Una vez verificadas estas pruebas, eran admitidos los postulantes que hubieran obtenido las puntuaciones más elevadas. En caso de igualdad de circunstancias, eran preferidos quienes se desempeñaran en el Servicio Diplomático. En caso de que el empate ocurriera entre miembros del Servicio Diplomático, se prefería a quien hubiera tenido un mejor desempeño, o fuera de mayor edad. En caso de estar casados, se prefería a quien lo estuviere con una mujer mexicana.

Los jefes de misión, por su parte, eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. Por lo tanto, reclamaban criterios de ingreso distintos a los anteriores, que eran por cierto muy laxos: nacionalidad mexicana y 30 años de edad, e incluso el nombramiento se podría hacer al margen del Cuerpo Diplomático, de convenir de tal modo

¹⁷ Dirección General del Servicio Exterior. *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, Op. cit., pp. 155.

al Servicio. Una vez prestados servicios satisfactorios por más de cinco años, estos jefes eran nombrados consejeros.

Finalmente, se estableció la distinción entre los cargos de funcionarios y los puestos de empleados. Se consideraban funcionarios desde los aspirantes hasta los jefes de misión; se denominaban empleados a todos los demás. No quedaba claro, sin embargo, cuál era el criterio en que se fundaba esta distinción.

Finalmente, a partir de 1922 fue suprimido el uniforme que, obligatoriamente, debían vestir los miembros del Cuerpo Diplomático, según se había prescrito desde hacía casi un siglo.¹⁸

5. El Cuerpo Consular

En 1923 se reorganizó el Cuerpo Consular, y sus integrantes fueron clasificados en personal de carrera y personal honorario. El personal del primer grupo percibía un sueldo cuyo monto estaba en función de su categoría, en tanto que el personal honorario completaba sus percepciones con el cobro de una compensación por servicios, toda vez que el escalón se restringió sólo a las categorías de cónsul y vicecónsul.¹⁹ Por su parte, el personal de carrera fue dividido en funcionarios y empleados —como el Cuerpo Diplomático—, y clasificado de la manera siguiente:

Funcionarios de carrera:

- Cónsules generales de primera.
- Cónsules generales de segunda.
- Agregados comerciales.
- Cónsules de primera.
- Cónsules de segunda.

¹⁸ El uso de uniformes en el Cuerpo Diplomático se remonta a octubre 23 de 1835, año en que se expidió el Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano. Luego siguieron estas disposiciones: Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular Mexicano, de septiembre 30 de 1853; Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático, de diciembre 6 de 1865; Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular del Imperio mexicano, de diciembre 6 de 1865; Reforma del Reglamento de uniformes del Cuerpo Diplomático mexicano, de febrero 27 de 1896; Reforma del Reglamento de uniformes del Cuerpo Consular mexicano, de julio 23 de 1896. Todos estos reglamentos están recogidos en la *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior mexicano*, tomo I.

¹⁹ 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*, tomo II, pp. 356-522.

- Cónsules de tercera.
- Cónsules de cuarta.
- Vicecónsules
- Contadores de primera.
- Contadores de segunda.
- Agregados comerciales.

Empleados de carrera:

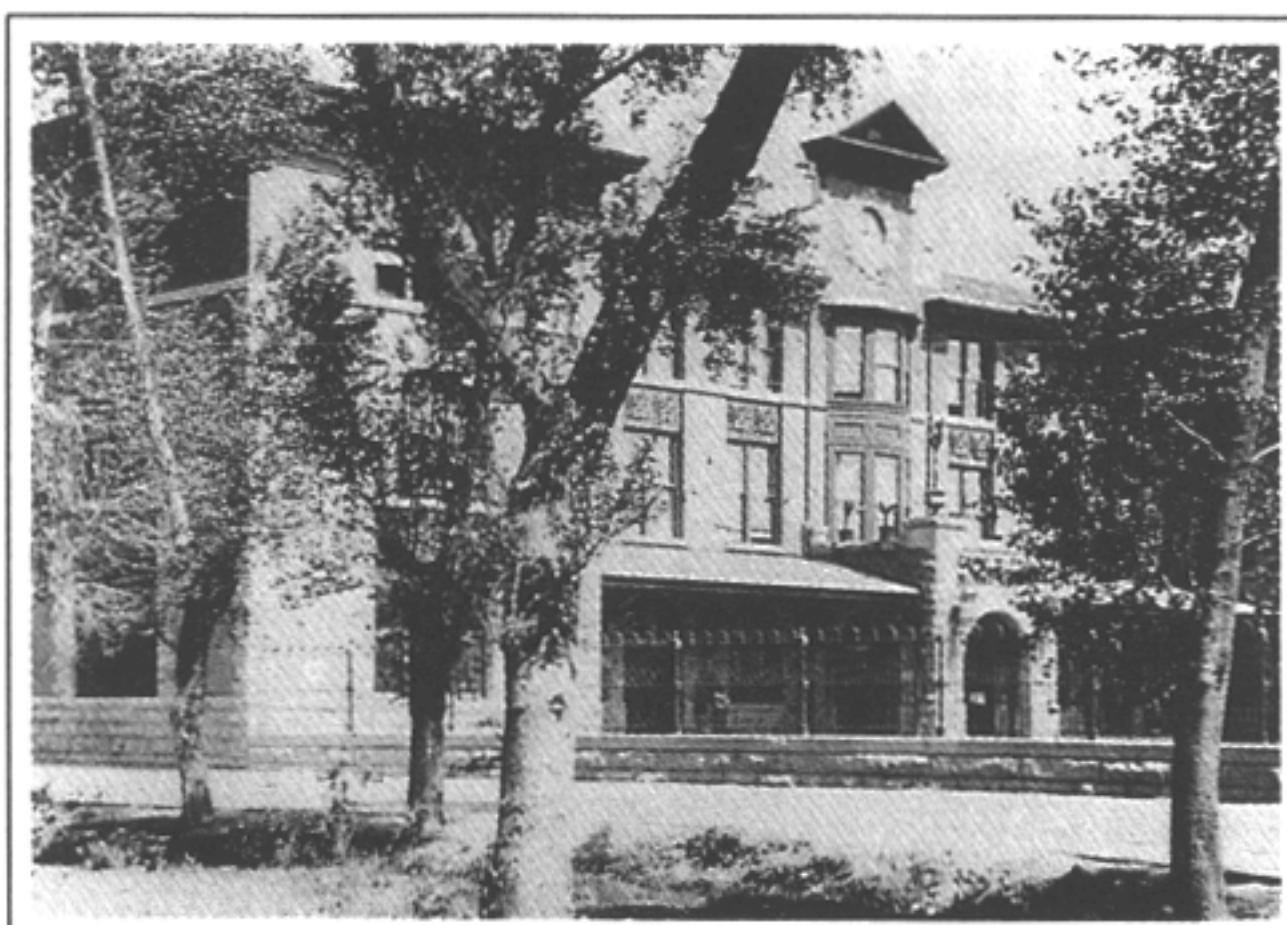
- Intérpretes y traductores.
- Escribientes de primera.
- Escribientes de segunda.

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 otro Cuerpo, sino que quedó abierto a los extranjeros, 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 ingresante tenía más opciones que en la carrera diplomática, pues se extendía a los cargos siguientes: escribiente de segunda y de primera, intérprete o traductor, contador de segunda, agregado comercial y vicecónsul. Estas opciones eran 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, y el reclutamiento de nuevos miembros —la parte restante. Es decir, se mezclaba el concurso de méritos y el concurso de ingreso. Este último se efectuaba



Fachada de la estación del Ferrocarril Nacional (1905). Ciudad de México.

mediante una convocatoria pública, como se hacía en el ramo de la diplomacia. Además de los requisitos de nacionalidad y edad, estado civil y situación económica, se exigía una 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; para escribientes e intérpretes o traductores, los postulantes debían tener 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 SRE, 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, 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 complejos que los anteriores, pues además de poseer el dominio del castellano y de 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 también se exigían a los postulantes para los viceconsulados, quienes además debían poseer los relativos a la geografía física y política, tanto general como de México, a las disposiciones diplomáticas y consulares y a la Constitución política del país, así como nociones de derecho internacional público y privado, y derecho mercantil.

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

Los exámenes no consistían meramente en consideraciones abstractas, sino en ejercicios aplicados, cuya finalidad era la solución de problemas

prácticos. La 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 como ingredientes de calificación, la aptitud y el desempeño, 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 dos terceras partes de las vacantes eran cubiertas por miembros del Cuerpo Consular y la otra por personal de nuevo ingreso. Las vacantes reservadas al Cuerpo exigían un procedimiento de evaluación, en el que se examinaban elementos tales como la capacidad, desempeño, aptitudes, hoja general de servicios y antigüedad. Sin embargo, el examen —y, por tanto, las vacantes— se restringía para quienes se desempeñaran como escribientes de segunda y aspiraban al cargo de escribiente de primera; para éstos si aspiraban al puesto de contador de segunda y vicecónsul; y para los vicecónsules y cónsules que aspiraran al cargo de agregado comercial. El resto de los cargos, hasta el de cónsul general, seguía un procedimiento de promoción distinto, que no se especificó.

Las promociones estaban sujetas a un tiempo mínimo 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 paso de las categorías comprendidas entre vicecónsul y cónsul de primera, inclusive. Para transitar de cónsul de segunda a cónsul general de segunda, el requisito eran tres años. El tiempo de ejercicio era sólo uno de los requisitos, pues además se debían demostrar antecedentes de eficiencia y honorabilidad, aptitud para el cargo futuro y habilidades científicas y literarias superiores, ingredientes de evaluación de la mayor importancia.

La permanencia 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 del otro Cuerpo. Lo mismo ocurría con 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 y como es patente en las líneas anteriores; además, su labor trascendió los progresos habidos en la etapa porfiriana. Sin embargo, a pesar de los requisitos de profesionalización exigidos para las carreras administrativas, diplomática y consular, no existía una completa articulación con el sistema universitario nacional, pues éste se concretaba 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 en 1923, toda vez que la abogacía ya no contaba con preferencia para nutrir las filas de la diplomacia.

Resulta sorprendente, pues, que un sistema de ingreso y promoción tan complejo, detallado y útil no estuviera respaldado por un programa de formación y capacitación continuos, teniendo el país a la Universidad Nacional de México —y entre 1920 y 1929 a la Escuela Superior de Administración Pública.

6. Unificación del Servicio Exterior en 1934

El mismo titular del Ejecutivo que acordó el establecimiento del servicio civil en abril de 1934 —Abelardo Rodríguez— fue quien reorganizó al Servicio Exterior en enero de ese mismo año, a partir de la noción unificada del servicio, cuyo objeto era el mantenimiento de las relaciones exteriores, velar por el prestigio del país en el extranjero y proteger sus intereses. Debía, asimismo, auxiliar a la marina y aviación nacionales y producir información sobre las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de aquellos países con los cuales se tenían vínculos de amistad.²⁰

Las responsabilidades del Servicio Exterior comprendían el ejercicio de funciones notariales y del registro civil, el auxilio a la justicia nacional en actos judiciales relacionados con el exterior y el ejercicio de funciones administrativas inherentes a su objeto. Esta reorganización vino a contras-

²⁰ 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*, tomo II, pp. 235-597.



Abelardo L. Rodríguez.

tar con las disposiciones anteriores, en las cuales se daba como hecho un solo Servicio Exterior, pero no formalmente, ya que habían dos disposiciones diversas para los Cuerpos Diplomático y Consular.

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

Antiguamente había dos carreras administrativas de lo exterior: la diplomática y la consular, de modo que, debido a su desarticulación formal, los requisitos de ingreso de cada Cuerpo exigían elementos inexcusables cuando había un traslado de uno a otro. Esto hacía necesario que se introdujeran procedimientos de homologación. Así, a partir de 1934 se formó la carrera administrativa, única del Servicio Exterior, que integraba varios tipos de servidores del ramo, a saber:

- Funcionarios diplomáticos.
- Funcionarios consulares.
- Visitadores.
- Empleados del Servicio Exterior.
- Personal auxiliar.

La antigua noción de Cuerpo había desaparecido entre los diplomáticos y agentes consulares, a quienes ahora se encuadraba dentro de la Rama Diplomática y la Rama Consular. Por su parte, la carrera administrativa de



Recepción popular a Plutarco Elías Calles y a Lázaro Cárdenas.

lo exterior ahora comprendía a otros tipos de trabajadores. Además, cada tipo de servidor estaba integrado por categorías y subcategorías específicas que expresaban la condición de Cuerpo.

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.
- Escribientes del Servicio Exterior.
- Personal auxiliar.
- Agentes consulares.
- Empleados auxiliares.

Dentro del Cuerpo Consular, la carrera administrativa tenía su inicio en el cargo de vicecónsul y su culminación en el puesto de cónsul de primera. Dentro del Cuerpo Diplomático culminaba en el puesto de Consejero. Dentro de esta misma idea, se estructuró un procedimiento de tránsito de una función a las otras, pero no arbitrario, sino programado. Además, se conservó el examen para ciertos casos, en tanto que en otros se aplicó el criterio de suficiencia, toda vez que se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto actual. Este sistema funcionaba de la siguiente manera:

- 1). Quienes sirvieran ininterrumpidamente durante un año en los puestos de jefe de los Departamentos Jurídico de Asuntos Políticos, de Asuntos Comerciales y de Protección, así como de abogado consultor, podrían obtener el nombramiento de consejero o cónsul de primera sin previo examen.
- 2). 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.
- 3). Bajo el mismo criterio cronológico y sin examen, el jefe del Departamento del Administrativo podría ocupar el puesto de encargado de contabilidad en los consulados, también sin examen.
- 4). Habiendo cubierto dos años de labores, y mediante examen, los abogados especialistas y los jefes de oficina y de sección podrían ocupar los cargos de segundos secretarios y cónsules de tercera.
- 5). Con igual tiempo y con examen de por medio, los abogados y abogados auxiliares del Departamento Jurídico, así como los jefes de sección "B", estarían en condiciones de fungir como terceros secretarios y cónsules de cuarta.

6. Los oficiales, escribientes, traductores y contadores del Servicio Exterior con un año de servicio, eran elegibles como vicecónsules, mediante examen.
7. 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 el segundo la precedencia entre los de su clase, en la misión en que fueran comisionados al efecto.

Esta reorganización del Servicio Exterior introdujo una innovación: la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera. Los funcionarios eran los consejeros y los primeros, segundos y terceros secretarios dentro de la Rama Diplomática. Dentro de la Rama Consular, ocupaban los puestos de cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta, y de vicecónsules. Por su parte, los empleados de carrera eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes.

Finalmente, fueron introducidos nuevos servidores, cuya labor era inspeccionar las oficinas y documentos de la Secretaría y tomar 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, previo acuerdo con el Secretario de Relaciones Exteriores, de quien dependían directamente.

Además del personal de carrera, también había personal honorario, el cual 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 exigían capacidad y permanencia, así como 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. En cuanto a los conocimientos que se debían demostrar, éstos eran muy similares a los exigidos en las disposiciones de 1922 y 1923, y como entonces, también se podían mostrar los certificados que los avalaran y prescindirse del examen, salvo en el caso de idiomas. Esta certificación estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública y de 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



Palacio Nacional (detalle).

eficiencia demostrados en la práctica diplomática o consular, amén de 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 vicedónsul a tercer secretario o a cónsul de cuarta se requerían dos años de ejercicio en el puesto actual; en tanto que, para hacerlo de tercer secretario o cónsul de cuarta al puesto inmediatamente superior, se exigían tres años. Este mismo tiempo era indispensable para ser promovido de primer secretario o cónsul de segunda al puesto superior.

La estabilidad y permanencia estaban garantizadas por un escrupuloso procedimiento de remoción de los miembros de la carrera administrativa

del Servicio Exterior, de la cual no gozaban los embajadores, ministros plenipotenciarios y cónsules generales, quienes eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. Hay que añadir que, al respecto, quienes hubieran ocupado estos cargos y antes hubieran sido funcionarios de carrera, conservaban el derecho de pasar a disponibilidad. Con respecto a los servidores públicos de carrera, estaban sujetos a suspensión temporal o definitiva, pero por medio de un procedimiento perfectamente reglamentado, que definía las faltas u omisiones que lo ameritaban. Entre las causantes de suspensión estaban: la violación de los mandatos de la Ley del Servicio Exterior; que el funcionario estuviera sujeto a un proceso criminal; que mostrara mala conducta o prácticas viciosas; que se ausentara de sus labores o las abandonara; que mostrara morosidad en su trabajo; o que hiciera uso ilícito del cargo y de los recursos 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, siempre que el empleado ya tuviera cierta antigüedad dentro del Servicio Exterior, 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. El retiro era obligatorio al llegar a la edad de 65 años, salvo acuerdo especial del titular del Ejecutivo.

Al finalizar la década de los treinta, el servicio público nacional estaba formado por casi 160 mil trabajadores, distribuidos en los tres Poderes de la Unión, así como en los gobiernos de las entidades federativas y las municipalidades. De este total, casi 49 mil laboraban en el Gobierno Federal, poco más de 50 mil lo hacían en los gobiernos de los estados, y casi 56 mil en los municipios, además de 4 273 que se desempeñaban en las instituciones autónomas.²¹

Dentro de la administración pública había dependencias cuyo número de servidores había crecido notoriamente, como en la Secretaría de Educación Pública, que contaba con más de 6 mil trabajadores, en tanto que la antigua Secretaría de Hacienda tenía casi 3 mil. En la Secretaría de Gobernación, desprendida en 1853 de la Secretaría de Relaciones, sólo laboraban 315. En cuanto a esta última, el número de sus servidores sumaba 457 personas.

²¹ Secretaría de la Economía Nacional. Dirección General de Estadística. Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, de 30 de noviembre de 1930. México, 1934. Uno de los incentivos que motivaron la publicación de este censo, tres años después de su elaboración, fue la vigencia del Acuerdo del Servicio Civil, antes examinado.

De estos 457 servidores públicos, 346 eran hombres y 93, mujeres. Y desde el ángulo de su formación para el servicio, 74 servidores de lo exterior contaban con profesión —sólo había una mujer— y 39 con oficio. Dato muy interesante era la distribución de los trabajadores públicos de esta Secretaría de Relaciones Exteriores, una de las más antiguas de la administración pública. Los datos al respecto muestran el efecto positivo de las políticas de permanencia y estabilidad de empleo, pues 41 servidores habían permanecido de 20 a 50 años en el servicio, en tanto que 170 lo habían hecho entre 5 y 15 años. Finalmente, el resto había estado en funciones hasta 5 años . De acuerdo con estas cifras, poco menos de la mitad de los servidores públicos de lo exterior tenían una antigüedad de más de 5 años y, poco más de la mitad, menos de 5, lo que constituye un balance adecuado entre ingreso y renovación, y permanencia y estabilidad.