

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO
EXTERIOR MEXICANO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA), PRESENTA:**

MARCO VINICIO GALLARDO ENRÍQUEZ

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR OMAR GUERRERO OROZCO



Ciudad Universitaria, junio de 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

PREFACIO

INTRODUCCION

CAPITULO INTRODUCTORIO. EL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO: UNA VISIÓN PANORÁMICA

1.1 Antecedentes del servicio civil de carrera en México.....	1
1.1.1 Situación en la época colonial	2
1.1.2 Situación del servicio en el México independiente	4
1.1.3 Intentos para instaurar el servicio civil en el siglo XX	8
1.2 La Ley del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Federal	14
1.2.1 Estructura de la Ley	17
1.3 Experiencias vigentes de carreras administrativas en México.....	21
1.3.1 El Servicio Profesional Electoral	21
1.3.2 El Sistema de Profesionalización del INEGI	27
1.3.3 El Servicio de Administración Tributaria.....	29
1.3.4 El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la CNA	30
1.3.5 El Servicio Profesional Agrario	31
1.3.6 El Servicio Civil del Ministerio Público de la Federación	33
1.3.7 El Programa de Carrera Magisterial	35
1.3.8 El proceso de reclutamiento y selección del Instituto de Formación Profesional de la PGJDF	36

CAPÍTULO I. ORIGEN, DESENVOLVIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

1.1 El servicio exterior en el México independiente.....	38
1.2 El servicio exterior durante la intervención francesa	45
1.3 El servicio exterior en la república restaurada	46
1.4 Situación del servicio exterior en la primera mitad del siglo XX	51
1.5 El servicio exterior de la segunda mitad del siglo XX	59
1.6 El servicio exterior en la actualidad	66

CAPÍTULO II. NOCIONES GENERALES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LO EXTERIOR

2.1	El Servicio Exterior Mexicano	72
2.1.1	El personal del Servicio Exterior.....	75
2.1.2	Las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa	77
2.1.3	Miembros activos del Servicio Exterior.....	79
2.1.4	Obligaciones de sus miembros	79
2.1.4.1	Obligaciones del Jefe de Misión	80
2.1.4.2	Obligaciones del Jefe de Oficina Consular	81
2.1.5	La Dirección General de Protección de Asuntos Consulares.....	82
	Noción de Cuerpo	83
2.3	Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002	84
2.4	El Sistema de Méritos del Servicio Exterior Mexicano	87
2.5	La Comisión de Personal del Servicio Exterior	89
2.6	La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal.....	92

CAPÍTULO III. INGRESO AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

3.1	Rama Diplomática-Consular	
3.1.1	Antecedentes en el siglo XIX.....	94
3.1.2	Antecedentes en el siglo XX	99
3.1.3	El procedimiento de ingreso en la actualidad	105
3.1.4	La Subcomisión de Ingreso	107
3.1.5	La Convocatoria Pública	108
3.1.6	Requisitos	109
3.1.6.1	Requisitos de antigüedad para el ingreso del personal temporal o asimilado	111
3.1.7	El concurso de ingreso	113
3.1.7.1	Etapas del concurso	115
3.1.8	Ingreso por nombramiento del Presidente de la República	117
3.2	Ingreso a la rama técnico-administrativa.....	119
3.2.1	Antecedentes	119
3.2.2	El procedimiento de ingreso	121
3.2.3	Requisitos	122
3.2.4	El concurso de ingreso	123

CAPÍTULO IV. AMOVILIDAD, ESTABILIDAD Y PERMANENCIA DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

4.1	Amovilidad, estabilidad y permanencia de los Servidores Públicos de lo Exterior.....	125
4.1.1	Antecedentes	125
4.2	Estabilidad y permanencia	128
4.3	El examen de media carrera	130
4.4	La evaluación quinquenal	131
4.5	El sistema de rotación	132
4.6	Los procedimientos de separación del servicio.....	137
4.7	Las medidas disciplinarias	140
4.7.1	La Subcomisión de Asuntos Disciplinarios	142

CAPÍTULO V. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

5.1	El Proyecto del Colegio Diplomático (1835)	145
5.2	La Profesión de Aspirante a la Carrera Consular de la Escuela Nacional de Contaduría y Administración	147
5.3	El Diplomado en Carrera Consular de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1951)	149
5.4	La Licenciatura en Ciencias Diplomáticas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales	150
5.4.1	La reforma de los planes y programas de estudio	155
5.5	Las academias diplomáticas en el mundo: el caso del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (1974)	160
5.5.1	La reestructuración del Instituto (1998).....	168
5.5.2	La Maestría en Estudios Diplomáticos	171
5.5.3	Los cursos de capacitación y actualización	176
5.5.1	El Consejo Técnico del Instituto	179

CAPÍTULO VI. PROMOCION, RETIRO Y DISPONIBILIDAD

6.1	Antecedentes	181
6.2	El procedimiento de ascenso en la actualidad	184
6.2.1	La Subcomisión de Evaluación	185
6.2.2	Los exámenes de evaluación	186
6.3	El sistema de escalafón	188
6.4	Tiempos mínimos y máximos de desempeño	190
6.5	Los reconocimientos a los miembros del SEM	192
6.6	El retiro de los miembros del SEM	194
6.7	Tipo de pensiones	194
6.8	Características y causas de la disponibilidad	199

REFLEXIONES FINALES	203
----------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	212
---------------------------	-----

PREFACIO

La inquietud de desarrollar el proyecto de investigación sobre la Carrera Administrativa del Servicio Exterior Mexicano, surgió cuando me desempeñaba como ayudante de profesor en la materia Teoría de la Administración Pública que imparte desde hace ya varias décadas el doctor Omar Guerrero Orozco, en las aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra máxima Casa de Estudios.

En ese entonces colaboraba en las muchas cosas que realiza un destacado científico de la administración pública en nuestro país. En particular, durante 1992, el Secretario de Relaciones Exteriores encargó al doctor Guerrero la elaboración de la historia de dicha dependencia del gobierno federal.

Uno de los capítulos de su investigación, tocaba al servicio civil de lo exterior, por lo que desde la revisión de las primeras fuentes documentales, decidí investigar más a fondo el proceso de construcción de la carrera administrativa del servicio exterior mexicano.

En 1993, el proyecto de investigación fue distinguido con una beca para la elaboración de la tesis de licenciatura, por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) y en 1994 el primer borrador de la investigación fue aprobado por un Consejo Académico para continuar con los trámites de titulación.

Desgraciadamente, el 9 de octubre de 1993, fue encarcelado injustamente mi padre, el general José Francisco Gallardo Rodríguez por proponer la creación de un ombudsman militar dentro de la institución castrense, por lo que el principal objetivo que se planteó mi familia, fue luchar con todos nuestros recursos para lograr su liberación. En un principio pensamos que sería un proceso relativamente corto, pero a pesar de las sucesivas y constantes batallas que ganamos frente al poder omnímodo que ostentan las fuerzas armadas en nuestro país, su liberación se logró ocho años tres meses después, el 7 de febrero de 2002.

Durante esos ocho años dedique el tiempo suficiente para mantener actualizada la investigación, pero hubo avances significativos en la implementación de un servicio civil de carrera en México en la última década, además de que el 25 de enero de 2000, se expidió una nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano. Por lo anterior, se hizo necesario realizar una revisión exhaustiva de los documentos fuente de nuestra investigación y actualizarla a nuestros tiempos.

En un primer momento, el doctor Guerrero me recomendó desarrollar un capítulo que abordara desde una visión panorámica, al servicio civil en México, el cual incorpore al final de la investigación, pero a sugerencia del maestro Roberto Rives, lo reacomodamos como un capítulo introductorio porque era en ese espacio que adquiriría mayor valor ilustrativo.

Esta acción facilitará las revisiones que se hagan del presente trabajo, ya que el lector podrá en primera instancia apreciar al Servicio Exterior Mexicano como parte del servicio público en general, pero a diferencia del errático devenir histórico que siguió la carrera administrativa en la administración pública, el servicio de lo exterior acumuló una experiencia progresiva a lo largo de los años hasta lograr consolidarse como una verdadera carrera administrativa, lo que se valorará ampliamente a lo largo de los seis capítulos restantes que desglosan cada parte de esta destacada carrera.

Deseo por último, agradecer infinitamente al doctor Omar Guerrero Orozco por su dedicación, interés y paciente consejo en la dirección de este trabajo a lo largo de diez tortuosos años, al doctor Francisco José Díaz Casillas y a los maestros Roberto Díaz Sánchez, Juan Rosales Núñez y José Luis Gutiérrez Fragosó, por sus atinadas observaciones en su revisión, especialmente a Juan Rosales por el invaluable apoyo que me brindó para cumplir con los trámites de titulación.

Quiero agradecer también a los doctores José Arellano y Margarita Santoyo por sus consejos e impulso académico, así como a todos los compañeros y amigos

que me apoyaron para la consolidación de esta meta.

Especialmente agradecer a mi familia: a mis padres, que además del apoyo incondicional que me han brindado durante toda mi vida, participaron activamente en la revisión del manuscrito; a Paco, hermano y colega por compartir las mismas inquietudes profesionales; a Alex, por acompañarme por el camino de la vida esperando ver pronto cristalizado su sueño; a la pequeña y cariñosa Jesy, por su luz que nos impulso en los momentos más difíciles; y a Rebe, por nuestro amor, su paciencia y comprensión.

Ciudad Universitaria, a 3 de junio de 2003

INTRODUCCIÓN

I

El estudio de la Carrera Administrativa del Servicio Exterior Mexicano (SEM) constituye un aspecto relevante para el análisis general de la Administración Pública en México, pues ha estado presente en la historia y desarrollo del Estado mexicano desde su nacimiento.

El SEM ha sido tradicionalmente abordado por las relaciones internacionales, desde el ángulo de la política exterior. Sin embargo, no ha sido estudiado suficientemente por esta disciplina como parte del servicio público y como una organización de personal de la administración pública. Esta omisión también es perceptible en la ciencia de la administración. Esta tesis tiene como objeto el contribuir a llenar este vacío.

El proceso de profesionalización constante que ha tenido el SEM desde su surgimiento, ha desarrollado y perfeccionando características tales como el ingreso, la estabilidad y la permanencia, la formación y la capacitación, la promoción, la disponibilidad y el retiro; todo esto con base en el establecimiento del sistema de méritos.

Es importante que analicemos cómo el SEM ha logrado su profesionalización a través de su historia, analizando las leyes, reglamentos y disposiciones que han perfilado a esta Carrera Administrativa, pues no sólo se ha regido por disposiciones distintas al resto de los servidores públicos, sino también peculiares y únicas.

Analizaremos al SEM como el aspecto más progresivo del Servicio Civil de Carrera (SCC) en nuestro país, destacando particularmente su carácter de carrera

I

administrativa de la administración pública. En especial, poniendo sobre relieve su organización y objeto dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El SEM ha sabido mantener muchas de las características que hasta ahora faltan en la administración pública del país para establecer una Carrera Administrativa:

a) En primer lugar, existe la noción de cuerpo, puesto que desde su surgimiento el personal perteneciente al SEM, ya sea en la rama Diplomático-Consular o Técnico-Administrativa, ha tenido el sentimiento de pertenencia; además de contar con características propias de ingreso al servicio, estabilidad y permanencia, formación, capacitación, promoción, disposición y retiro.

b) En segundo lugar, tiene una ley que rige al SEM. En la actualidad se trata de la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002 y su reglamento.

c) En tercer lugar, cuenta con un órgano encargado de llevar a cabo lo que dicte la Ley sobre la Carrera Administrativa. Este órgano es la Comisión de Personal del Servicio Exterior, que se asiste de la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal, en calidad de Secretaría Técnica.

d) Y finalmente, cuenta con un sistema de méritos, que es imprescindible para toda Carrera Administrativa como elemento de evaluación para ingreso, promoción y retiro.

El SEM, se ha caracterizado por ser una institución antigua, sólida y con un gran prestigio dentro de la administración pública que, junto con algunas experiencias recientes, constituye uno de los pocos grupos burocráticos dentro del cual se puede hacer una carrera profesional estable y duradera.

El SEM, es el órgano ejecutor de una política exterior que siempre ha

destacado por su continuidad y su inteligencia. Una política exterior que bajo los principios de derecho y moral universal es en la actualidad, una de las más prestigiadas y consistentes. Todo ello, ha sido gracias a un cuerpo de funcionarios especializados, que siempre se ha mantenido en constante superación, signo de excelencia y eficiencia dentro de la administración pública federal.

Para responder oportunamente a las necesidades históricas particulares de cada momento, el SEM ha debido instrumentar las acciones y conductas que conforman hoy en día su comportamiento en el campo de las relaciones internacionales, inmersas en un orden mundial cada vez más complejo.

En 1821, cuando nuestro país surge como una Nación independiente, sólo aproximadamente dos docenas de personas formaban la planta inicial de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Hoy son 1385 funcionarios los que actualmente integran el SEM. A ese pequeño grupo de servidores públicos les tocó construir e instrumentar el andamiaje de la política exterior de México, que en aquellos momentos significaba salir adelante en la prueba de viabilidad del país.

La política exterior de México, a lo largo de nuestra historia, constituye la primera trinchera de defensa de la soberanía y para lograrlo, requirió de un cuerpo de funcionarios especialistas. Su desempeño diplomático ha permitido proyectar a México como Nación independiente y desde su nacimiento ha logrado la igualdad jurídica ante la comunidad de naciones y fortalecido su soberanía, principalmente después de las guerras de intervención a mediados del siglo XIX y más tarde al término de la lucha revolucionaria de 1910.

Desde que se consumó la independencia, la política exterior de México tuvo que ser defensiva. La situación geográfica de México, por su vecindad con los Estados Unidos de América, ha determinado la importancia de nuestra diplomacia desde su inicio. Principios como los de autodeterminación, soberanía, no

intervención, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de las controversias, orden económico internacional justo, entre otros, se han ido perfilando y perfeccionando a través de los años.

La historia del SEM no es reciente. La promulgación del primer ordenamiento, la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), el 31 de octubre de 1829, más que un ordenamiento jurídico, significó un proyecto de política exterior. Este ordenamiento reflejó las aspiraciones de independencia, libertad y soberanía nacionales de los mexicanos de aquel tiempo. Hasta la actualidad, el SEM ha seguido un camino de constante perfeccionamiento y profesionalización, adecuándose siempre a las exigencias de nuestra historia y desarrollo del país, que en la actualidad está caracterizado por un vertiginoso ritmo de transformación, y la complejidad manifiesta del mundo actual.

El papel de los miembros del SEM, será en el futuro el que reforzará de manera decidida nuestra estrategia de desarrollo en el exterior. Por ello, y en la medida que se logre una articulación adecuada de lo interno y lo externo, se tendrá la posibilidad de alcanzar un reordenamiento gradual y revitalizar de esta forma al SEM, mediante la estimulación de la competencia al buen desempeño profesional, que busque promover sistemáticamente la capacitación.

Aprovechando todo este cúmulo de experiencia desarrollado por más de 180 años de historia del SEM, el gobierno actual debe impulsar la instauración del Servicio Civil de Carrera (SCC) como un elemento importante para lograr el desarrollo tanto profesional, como personal, de los servidores públicos, así como para fomentar la vocación de servicio y realizar una carrera profesional dentro del sector público. Con ello se tendría una administración pública eficiente y una mejor prestación de servicios públicos a la sociedad.

Los tiempos actuales que vivimos en México, demandan de los hombres y mujeres que integran la administración pública una entrega total a sus responsabilidades y obligaciones. Cada una de las áreas de servicio deben responder a un alto concepto de servicio y profesionalismo.

Ante un mundo interdependiente y globalizado, en donde las fronteras nacionales cada vez se desvanecen más, es necesario redefinir el papel que hasta ahora ha jugado el Estado mexicano, en donde nuestro país está cruzando por una etapa de reacomodo político y una nueva inserción en el ámbito internacional. Los aspectos democráticos se afianzan más, lo que se ve reflejado en la construcción de instituciones fuertes y en una sociedad actuante y demandante de sus derechos.

Es aquí donde cobra mayor importancia el elemento humano encargado de la operación del aparato estatal. Cada vez, nos convencemos más de que es necesario contar con un cuerpo de servidores públicos dedicados en cuerpo y alma a las labores públicas, capaz de ofrecer calidad y eficacia al trabajo estatal en cualquier circunstancia política. No cabe duda que uno de los factores clave en el fortalecimiento de las instituciones y vigencia de la democracia, es contar con un servicio público ético y profesional a la altura de las circunstancias.

Desgraciadamente en nuestro país no se ha puesto la atención debida a la instauración de un verdadero servicio civil de carrera. A lo largo de los años, se ha intentado por diversas vías y actores su implementación sin que hasta el día de hoy se haya concretado.

Un verdadero servicio civil de carrera es el que se sustenta en el reclutamiento con base en el mérito y capacidad del servidor público, con igualdad de condiciones para crecer dentro de una carrera profesional, con una constante profesionalización de sus cuerpos funcionariales, con la debida estabilidad y permanencia en el empleo, con reglas claras para la separación del servicio profesional y las condiciones para que después de concluir su ciclo, tenga la certeza de un retiro decoroso.

En contra de lo que acontece en el quehacer cotidiano de nuestra administración pública hasta ahora, tenemos por fortuna, dependencias que han logrado imponerse a la improvisación general, creando su propia carrera administrativa.

En la última década, se han dado esfuerzos aislados para instrumentar el SCC en diversas instituciones públicas. Además del SEM, se han dado experiencias como la del Servicio Profesional Electoral, el Sistema de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Sistema de Especialistas en Hidráulica; el Servicio Profesional Agrario; el Servicio de Administración Tributaria; el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el Programa de Carrera Magisterial. No todas estas experiencias han logrado el mismo grado de desarrollo, pero es importante destacar que cada vez son más las instituciones públicas que se convencen de las bondades de la instauración de un SCC.

Como podremos apreciar a lo largo de la investigación, el estudio de la Carrera Administrativa del SEM, servirá como una experiencia fructífera para los posibles intentos de instauración de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

III

Finalmente, es necesario que resumamos los contenidos de cada capítulo, para que de una manera breve, el lector conozca los temas abordados en el presente trabajo.

Decidimos iniciar con un capítulo introductorio, que aborda de una manera panorámica los recientes avances para la implementación del SCC en el conjunto de la administración pública en nuestro país, en donde analizamos brevemente los

antecedentes del SCC en nuestro país, así como sus debilidades y fortalezas, abordando las diferentes experiencias de las instituciones que han impulsado la instauración de una carrera administrativa para sus servidores públicos, para terminar con el análisis de la Ley Federal del Servicio Público Profesional, recientemente aprobada.

Lo anterior adquiere la mayor relevancia, porque de esta manera el lector podrá apreciar que el SEM forma parte del servicio público en general, pero a diferencia del devenir histórico que siguió el SCC, el servicio de lo exterior acumuló una experiencia progresiva a lo largo de los años hasta lograr consolidarse como una verdadera carrera administrativa, lo que estamos seguros se aquilatará con mayor detalle a lo largo de los capítulos que tratan específicamente sobre la carrera administrativa del SEM.

El primer capítulo “Origen, desenvolvimiento y fortalecimiento de la carrera administrativa del Servicio Exterior” trata de identificar en el pasado el surgimiento del SEM y cómo se fortaleció a través del tiempo hasta convertirse en un *cursum honorem*, o lo que es lo mismo, una carrera administrativa caracterizada por la superación constante con un gran reconocimiento social, para terminar analizando los avances que representó la promulgación de la Ley del SEM de enero de 2002.

El segundo capítulo “Nociones generales del servicio civil de lo exterior “ trata de destacar las características que envuelven al SEM y lo posicionan como una carrera administrativa. Puntos como los de noción de cuerpo, sistema de méritos, la Ley del SEM de enero de 2002 y su Reglamento, la Comisión de Personal del SEM y la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal, serán tratados en este apartado como elementos normativos que debe contener toda carrera administrativa.

El tercer capítulo “Ingreso al Servicio Exterior Mexicano” aborda los mecanismos que a través de los años se han perfeccionado para seleccionar a los mejores candidatos para ingresar a las ramas diplomático-consular y técnico-

administrativas del SEM, y con ello iniciar una carrera de constante preparación que los llevará a ocupar los cargos más altos dentro de la estructura de la SRE. También se tratan aspectos como los de procedimientos, la Comisión de Ingreso, el concurso público, el jurado calificador, el examen de ingreso y la designación directa por el Presidente de la República.

El cuarto capítulo “Estabilidad y permanencia de los miembros del Servicio Exterior Mexicano” , trata los aspectos que rigen la estabilidad y permanencia de los miembros del SEM, aspectos sumamente importantes para la consolidación de una carrera administrativa. A lo largo de los años, se logró la amovilidad de los servidores del exterior, además se definió claramente la estabilidad y permanencia, así como se perfeccionó un sistema de rotación para los miembros del SEM. Aunado a lo anterior fue importante definir con claridad los procedimientos de despido y las medidas disciplinarias.

El quinto capítulo “Formación y capacitación de los miembros del Servicio Exterior Mexicano” trata uno de los aspectos más importantes para la consolidación de toda carrera administrativa: la formación y la capacitación de sus integrantes. En el SEM fueron concientes de ello, por lo que desde los inicios de la vida independiente de nuestro país se impulsó el proyecto del Colegio Diplomático en 1835. Posteriormente, se analiza el surgimiento de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular de la Escuela Nacional de Contaduría y Administración, para después abordar la Licenciatura en Ciencias Diplomáticas y el Diplomado en Carrera Consular de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales a principios de 1950, para finalizar con el Instituto Matías Romero de la SRE creado en 1974, que funciona hasta nuestros días formando a los funcionarios de lo exterior.

El sexto capítulo “Promoción, retiro y disponibilidad de los miembros del Servicio Exterior Mexicano” trata lo referente a los procedimientos de promoción, el sistema de escalafón, los tiempos mínimos y máximos de desempeño, el concurso de ascenso y los reconocimientos; respecto al retiro y la disponibilidad, los requisitos

de retiro, el tipo de pensiones, las características y causas de la disponibilidad, el retiro obligatorio y la reincorporación al SEM.

Finalmente, con lo anterior podremos formular algunas conclusiones sobre la importancia que reviste la experiencia acumulada a lo largo de los años por el SEM para consolidar una verdadera carrera administrativa, que podría ser aprovechada para su implementación en el total de la administración pública mexicana.

CAPITULO INTRODUCTORIO

EL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO: UNA VISIÓN PANORÁMICA

En el presente capítulo introductorio, abordaremos brevemente los antecedentes y el desenvolvimiento del Servicio Civil de Carrera (SCC) en nuestro país, para posteriormente hacer un balance del estado que guarda en el conjunto de la administración pública en la actualidad. Esto se hace necesario, porque así podremos resaltar que en tanto el servicio exterior mexicano desde su nacimiento, experimentó un proceso de profesionalización gradual que fortaleció los criterios de permanencia, mérito y antigüedad, necesarios para toda carrera administrativa; por su parte, el SCC en su conjunto no tuvo la misma suerte, ya que no obstante que hubo intentos aislados para su instauración en la administración pública mexicana, no pudo evitar la empleomanía, la corrupción y el desfile de funcionarios en sus filas, que no tuvieron la garantía de permanencia en sus empleos, gracias también, al sistema político prevaleciente en México.

Pero en los últimos tiempos, poco a poco las cosas parecen estar cambiando, por la publicación de la Ley Federal del Servicio Público de Carrera en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, aunque consideramos que es un paso importante, falta mucho por hacer para que en México contemos con un servicio civil de carrera real.

1.1 Antecedentes del servicio civil de carrera en México

1.1.1 Situación en la época Colonial

Con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, se empezó a gestar la formación de servidores públicos de exclusiva dedicación a las actividades administrativas aspirando a desempeñar una carrera. En 1742, con el nombramiento de Francisco Fernández de Mollinedo para ocupar el cargo de secretario del Virrey - que después se convertiría en la Secretaría de Cámara del Virreinato en 1756-, tomando en cuenta su honorabilidad, calidad y experiencia, se introdujo el concepto de *mérito* para el ingreso al servicio. Con este sencillo, pero importante acto, se da el primer paso para dar comienzo a la formación del SCC en México.¹

Hasta antes de la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato, los servidores públicos sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas a atender tareas hacendarias y judiciales; estos no ocupaban un cargo con proyección ni carrera, ni tenían un concepto profesional de su oficio.

La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada por la visita General de José de Gálvez en 1765, diversificó a los organismos de la administración del Virreinato. Este crecimiento provocó a su vez una virtuosa reproducción de los servidores públicos y demandó que su carácter fuera la *permanencia y la capacidad*.

Para 1789, año en el que el Segundo Conde de Revillagigedo asumió el Virreinato, solamente la Dirección General de Alcabalas estaba formada por 457 servidores públicos, la Secretaría del Virreinato estaba integrada por 32 personas, la Dirección General de la Renta del Tabaco contaba con 536 personas y la Dirección General de Correos estaba integrada por 247 empleados.² El producto más

¹ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; SRE; México, 1993. Cap.IV. pp.136-140.

² Segundo Conde de Revillagigedo. Censo de Funcionarios Públicos del Virreinato. México, Archivo General de la Nación. Historia, volumen 159, expedientes 2, 3 y 4. 1790. Citado por Omar Guerrero. *op.cit.* p. 138. El censo contiene información detallada sobre los datos del servicio público virreinal como: nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes, y una especie de

importante de esta reforma, concerniente a nuestro estudio, fue el significado profesional otorgado al servicio público, estableciéndose la política de que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o un ramo de instituciones similares, para poder así seguir una escala profesional congruente con base a la conveniencia institucional.

En cuanto a la *permanencia*, para alcanzar la titularidad de una organización de la administración virreinal, era necesario permanecer en el servicio por un lapso de 18 a 20 años. La experiencia en el cargo era un valor indispensable para el sistema de promociones. El *mérito* adquirió un papel importante, pues los ascensos no estaban garantizados sólo por la antigüedad y muchos empleados permanecieron en el mismo puesto por varios años. La implantación del mérito fue posible gracias a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los borbones en la administración de la Nueva España, donde existía la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona. Esto obligó a los servidores públicos a elevar su productividad. El resultado fue positivo, puesto que sólo la Nueva España producía más ingresos que los dos virreinos meridionales de América juntos.

En 1763, como pieza clave del servicio civil borbónico, fue instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido como Montepío de Ministros y Oficinas. El objeto de esta institución era el de proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores con parte de su sueldo. Otra de las funciones de esta institución era la de proporcionar protección futura a funcionarios activos, por medio de la *jubilación*, cuyos montos también eran sufragados por ellos mismos. Gozaban de los servicios de esta institución los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, los miembros de los Consejos y los

evaluación de los jefes sobre los subalternos.

Secretarios de Estado, además de los servidores públicos en los Virreinos Americanos.³

Al comienzo de la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había logrado una organización gubernamental institucionalizada y profesional integrada por diversos organismos. En su centro se desempeñaba la Secretaría de Cámara del Virreinato. Los servidores públicos contaban con una carrera administrativa, gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba materialmente asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

En el período que comprende 1756 a 1821, se dio un auge en la profesionalización del servicio civil de carrera. El punto más alto de crecimiento del servicio público fue de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó por la decadencia española que se generalizaba y también porque la burocracia borbónica alcanzó la estabilización debido a su grado de madurez. La política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y el establecimiento del sentido del deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a sumarse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

1.1.2 Situación del servicio civil de carrera en el México independiente

Consolidada la independencia de México, en el periodo que comprende de 1821 a 1833, en contra de lo logrado por la reforma borbónica se da un proceso de desprofesionalización, ya que muchos de los españoles expulsados de México se dedicaban al servicio público. Los primeros gobiernos del México independiente

³ Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte, del 8 de septiembre de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor, 1763. Citado por Omar Guerrero. *op.cit.* p.140. Esta institución tenía una organización muy sencilla, estaba encabezada por una Junta Directiva, la que era apoyada por la Secretaría, la Contaduría y la Tesorería.

impusieron nuevos criterios a la administración de personal, principalmente la libertad de nombramiento y remoción por parte del titular del Ejecutivo. Cuando en 1824 fue instaurada la República Federal, se procedió a nombrar con toda libertad a los funcionarios públicos, y se ordenó a la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores que todo nombramiento tenía que ser autorizado por el titular del Ejecutivo. Esto fue el inicio del desorden generalizado que no tardó en alcanzar a la totalidad de la administración pública. Para 1828 se podía observar un caos en la administración de personal del país.

Para agravar la supresión del servicio civil, en mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente fue causa de gran preocupación no solo entre los funcionarios públicos, sino también en algunos secretarios de Estado que se veían amenazados por esta disposición.⁴

Una de las pocas medidas que contribuyeron en favor del servicio civil, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban algunas personas que sin ocupar cargo público, hacían uso de las pleitesías del servicio público. Se trataba de personajes que aparecían como empleados honorarios y gozaban de tratamiento oficial. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Santa Anna en 1853.⁵

Sin embargo, José Payno, Secretario de Hacienda, propuso en 1849 la supresión de la propiedad de los empleos para eliminar el problema de los cesantes, existente desde 1828, año en que el Gobierno Federal dictó que los empleados de los Estados fueran declarados como cesantes de la Federación y por lo tanto sujetos a despido por parte de los Estados, salvo los que obtuvieran la licencia respectiva de

⁴ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 142

⁵ Ley sobre que no se confieran empleos civiles o militares, honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales, de 27 de enero de 1847. Derecho Internacional Mexicano, Parte III, pp. 299-300. La derogación de esta ley se efectuó el 12 de agosto de 1853.

la Federación y ocuparan puestos que no fueran vitalicios. Para entonces el favoritismo, las clientelas y la empleomanía se habían apoderado de las oficinas públicas, se había suprimido el sistema de *méritos* como procedimiento de ingreso al servicio y roto la escala para los ascensos, además de que los sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros. La supresión de este derecho dejó en la calle a los funcionarios y sus familias, y dio paso a una gran cantidad de aspirantes que cubrieron rápidamente las vacantes.⁶

La propiedad de empleo se concebía como un derecho distinto al patrimonio, y por tanto no era heredado ni heredable; era simplemente el derecho de "permanencia, garantizada por la ley". A este respecto el Secretario de Relaciones Exteriores, José María Lafragua, opinaba que el notorio desorden en los negocios de la administración pública, se debía principalmente al producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados, y a la necesidad de establecer la *amovilidad* de los funcionarios públicos entrantes y aplicar el juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello. También era necesario aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados, para poder depurar a las oficinas de gente ignorante, y en un futuro exigir conocimientos necesarios.⁷

En 1852, el proceso de supresión del servicio civil de carrera tuvo su cúspide, cuando la Ley de 21 de mayo facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la disminución de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad. Los cargos provistos a partir de esta fecha tuvieron el carácter de *amovibles*.⁸

Dentro de la Ley de Presupuestos de 31 de diciembre de 1855, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de *propiedad*, convirtiéndolos en revocables en todo momento. Con esta medida los empleados perdieron la *amovilidad* que les

⁶ Guerrero Orozco, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Editorial INAP/Plaza y Valdés. México 1998. p. 447.

⁷ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 144.

⁸ Guerrero Orozco, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. *op.cit.* p. 448.

aseguraba permanencia, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Además, indirectamente suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas debido a que sus fondos fueron utilizados por la hacienda pública. La propiedad de empleo significaba, *permanencia* y *promoción* por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por *méritos*; además de proteger de cambio a un cargo menor a funcionarios públicos, aun con un sueldo más elevado, pues el honor en el servicio es primero que la condición pecuniaria. Asimismo, significaba que de conformidad con los años de servicio tendrían derecho a una pensión y a licencia con goce de sueldo por motivos de enfermedad.⁹

Con la mencionada Ley de 1855 se suprimió una institución que llevó más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para un país y sobre todo, su necesidad para el interés público. El proceso fue así: se comenzó en los albores del México Independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió a la cuestión de la *cesantía* y finalmente se recurrió a la *amovilidad*.¹⁰

Ya para el año de 1887, se podían observar los efectos de la destrucción del servicio civil. Las oficinas públicas fueron ocupadas por inexpertos y para suplir las deficiencias se habían convertido en "planteles de instrucción". Muchos empleados carecían de conocimientos elementales, como saber escribir y leer, además de carecer de conocimientos sobre gramática, lógica, ideología, historia, geografía y economía política; que eran conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Tampoco detentaban un título profesional que avalara sus conocimientos.¹¹

1.1.3 Intentos para instaurar el servicio civil durante el siglo XX

⁹ *Ibid.* pp.449-450.

¹⁰ *Ibid.* p. 451.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 147.

La fecha en la cual da comienzo el esfuerzo de los servidores públicos por organizarse como gremio, fue el 24 de diciembre de 1906, cuando Francisco Montero Mollado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de formar la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Esto no se concretó porque ni Porfirio Díaz, ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno se unieran en una asociación laboral.¹²

Hasta 1922, un grupo de servidores públicos con altos cargos dentro del Gobierno Federal, queriendo dar estabilidad al servicio público y proteger a las familias de los trabajadores al servicio público, encabezaron un vigoroso esfuerzo para establecer un gremio de funcionarios públicos que buscaban la creación del servicio civil de carrera. Estos esfuerzos fructificaron en la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública, fundada en junio de 1922.

Dicha confederación buscaba crear un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo y apoyar a los servidores públicos y sus familias en caso de cesantía, jubilación o deceso. Posteriormente, en mayo de 1924 se creó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), obligados por la situación que vivían estos empleados por la suspensión de sus sueldos. La Asociación perseguía la moralización del empleado oficial, por lo que defendió la instauración de un servicio civil. La AMEO consideraba que era necesario expedir una Ley del servicio civil de carrera, para que los empleados que cumplían con sus deberes no se vieran afectados por el cese que normalmente ocurría debido a los cambios políticos o a que un nuevo jefe solicitara la plaza para un amigo o pariente cercano.¹³

Dentro de los esfuerzos por implementar el servicio civil de carrera, el 31 de junio de 1923, el gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto expidió un decreto sobre la Ley del Servicio Civil, para su Estado. Este fue uno de los pocos casos de

¹² *Ibid.* p. 268

¹³ Moreno Yomoguita, María de Lourdes. El servicio civil de carrera y la problemática para su implantación en la administración pública mexicana. Tesis UNAM. México 1992. p. 78.

leyes sobre el tema expedidas en México. La carrera se implantó bajo el concepto del trabajo administrativo, que era desempeñado por los servidores en las oficinas públicas dependientes del Estado o los municipios. Quedaron fuera de la carrera, el Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, secretario particulares, secretarios del tribunal, gerentes de los municipios y secretarios de los ayuntamientos, así como los que ejercían comisiones especiales. Para administrar la carrera se constituyó la Comisión del Servicio Civil. ¹⁴

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio, aprobó la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipulaba que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran”. En 1934, se dio el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, que produjo escasos resultados y no hubo cambios sustanciales en su vigencia. Lázaro Cárdenas no estuvo de acuerdo con esta Ley, y a pesar de la oposición del Congreso, aprobó una nueva legislación para normar el servicio público, de acuerdo con su interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917. Fue así, que en 1938 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Cárdenas consideró que este ordenamiento garantizaría la estabilidad en el empleo y normaría los ascensos. Este Estatuto divide en dos a los servidores públicos: empleados de confianza y empleados de base.

En 1934, se expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en donde el presidente Abelardo Rodríguez renunció a la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependían del poder ejecutivo, por el bien de la eficacia de los servicios públicos. Para que esto se llevara a cabo se requería de un régimen interno que fijara las normas de admisión y nombramiento de los servidores públicos, que señalara sus derechos, obligaciones y recompensas. ¹⁵

En 1935, se da un nuevo esfuerzo por impulsar al servicio civil de carrera. El

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 271.

Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario, presentó un proyecto de Ley del Servicio Civil para mejorar la situación de los trabajadores y definir sus derechos y obligaciones frente al Estado.¹⁶

En 1940, surge la Ley de Responsabilidades de Funcionarios, en la que se describen los delitos oficiales que pudieran ser imputados a funcionarios públicos. En 1941, siendo presidente Manuel Ávila Camacho se expide otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En 1957, se expide la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación. En 1960, el presidente Adolfo López Mateos, envió al Congreso de la Unión un proyecto de adición del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, y en 1963 se aprobó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que reglamentaría el mencionado apartado B.

En 1979, se dio una nueva Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que establecía la responsabilidad de los empleados por la comisión de delitos.¹⁷

En 1980, se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el propósito de dar congruencia y uniformidad a la política global en materia de administración de personal. En 1983, se reestructuró para formar la Dirección General del Servicio Civil.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, contemplaba la instauración gradual del servicio civil de carrera en el gobierno federal. Como primer paso, el 29 de junio de 1983, se decretó el Acuerdo

¹⁵ Moreno, *op.cit.* p. 57.

¹⁶ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 276.

¹⁷ Moreno, *op.cit.* pp. 51-54.

por medio del cual se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el fin de garantizar la seguridad y la estabilidad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio; y promover una capacitación constante del personal de la federación. Su misión fue servir como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo en la materia.¹⁸

En mayo de 1996, se puso a andar el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), el cual tuvo como objetivos el transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, así como combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción. El PROMAP se dividía en subprogramas de Dignificación; Profesionalización; y Ética del Servidor Público. El programa estableció como línea estratégica, promover una estrecha relación entre las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y Hacienda y Crédito Público con el sector académico y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal. El PROMAP buscaba los siguientes objetivos:

- La elaboración de los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, con la participación que en el marco de la ley corresponda a la Secodam.
- La promoción, dentro del orden jurídico vigente, de mejores condiciones de retiro del servicio público para el personal.
- La aplicación de procedimientos más rigurosos en la contratación de servidores públicos.
- El establecimiento de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y desempeño.

¹⁸ Haro Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la reforma de la función pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España, 1988. pp. 398-399.

- El establecimiento de un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública.
- El diseño de esquemas y la realización de acciones a efecto de que en las declaraciones patrimoniales las dependencias y entidades participen en el proceso de integración y captura.¹⁹

En 1998, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, elaboraron un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública, de promover una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, y de proveer a los servidores públicos de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Dicha Ley concebía al servicio civil como un sistema de administración de personal basado en el principio de *mérito* e igualdad de oportunidades. Comprendía y regulaba los procesos de *reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, promoción y separación* de los servidores públicos de confianza y de los de base que ingresaban a dicho sistema, así como los aspectos de remuneraciones, prestaciones y estímulos.

Por otro lado, el 28 de abril de 1998, el Senador Esteban Moctezuma Barragán sometió al Congreso de la Unión la propuesta de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada. La iniciativa de ley viene a regular a los trabajadores excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en consecuencia resulta ser un estatuto especial para empleados de confianza con el propósito de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones.

¹⁹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación de 28 de mayo de 1996.

La iniciativa excluyó a aquel personal sujeto a su propia reglamentación como el de las fuerzas armadas, el del Servicio Exterior Mexicano, el del magisterio, el del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el médico, paramédico, enfermeras y grupos afines y el personal sujeto a pago de honorarios o contrato civil.

La estructura del sistema propuesto en la iniciativa de ley está compuesta por una Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño, una Comisión Técnica de la Unidad y Comités de Profesionalización y Desempeño.

La iniciativa planteaba un sistema integral de recursos humanos para cierto personal y aquel de base con licencia para ocupar puestos de confianza. Clasificaba al personal sujeto de la ley en servidores de carrera y servidores de libre designación; los primeros serán aquellos que habiendo aprobado los procedimientos de reclutamiento y selección previstos, ocupen un puesto dentro del sistema; los segundos, aquellos que para ocupar un puesto sean designados libremente y de igual forma removidos por los titulares de las dependencias.²⁰

Desgraciadamente, esta iniciativa no fructificó por la falta de consenso hacia el interior del Congreso de la Unión. Para finalizar este apartado, quisiera comentar que los distintos esfuerzos por instaurar el servicio civil de carrera en la administración pública federal no dieron los resultados esperados, ya que no contaron con disposiciones de rango legal para hacer realidad este sueño.

1.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

El 24 de octubre de 2000, el senador Carlos Rojas Gutiérrez del Partido Revolucionario Institucional, presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa para impulsar el servicio profesional de carrera en el gobierno federal, la cual fue

²⁰ Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. Presentada al Congreso de la Unión por el Senador Esteban Moctezuma Barragán el 28 de abril de 1998. 19 páginas.

turnada para su estudio y dictamen, a las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos de dicha Cámara. Posteriormente, el 30 de abril de 2002 fue enriquecida por otra propuesta presentada por el senador Cesar Jáuregui Robles del Partido Acción Nacional.

Esta Ley tomó en cuenta experiencias de otros países en donde funciona un servicio profesional de carrera como: Estados Unidos, España, Francia e Inglaterra. Además se recibieron comentarios y sugerencias de expertos nacionales y extranjeros.²¹ Asimismo, se llevaron a cabo reuniones con académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública. Participaron también, representantes de la Presidencia de la República y de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes.

Además, se estudiaron las experiencias vigentes de carreras profesionales en México, como los casos del Servicio Exterior Mexicano; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Sistema de Administración Tributaria; entre otros, las cuales abordaremos ampliamente en el siguiente apartado de esta investigación.

Exactamente a dos años de su primera presentación, el 24 de octubre de 2002, fue aprobada por el pleno de la Cámara de Senadores con 93 votos a favor.²² La nueva legislación implicó que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a partir del 10 de abril de 2003, se denominara Secretaría de la Función Pública y que además se enriqueciera con nuevas atribuciones de capacitación, evaluación y seguimiento del desempeño de los servidores públicos.

²¹ En el caso de expertos extranjeros, se invitó a David Osborne de Estados Unidos, Janice Charette del gobierno de Canadá y a Eusebio Arroyo Jiménez del Ministerio de Administración Pública de España.

²² La Jornada. Aprueban la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública. 25 de octubre de 2002. p.17.

Según la exposición de motivos de la Ley, busca reconocer el esfuerzo y la capacidad de los miles de servidores públicos que desempeñan importantes tareas en la Administración Pública Federal y que a lo largo de los años han estado bajo “la espada de Damocles”, ya que de manera periódica se enfrentan a la incertidumbre laboral.

Como es costumbre, cada seis años con el cambio de gobierno o cuando algún titular de dependencia es sustituido, miles de servidores públicos denominados de confianza, pierden su empleo sin que se tome en cuenta su experiencia, capacidad, derechos y conocimientos.

La Ley, tiene el propósito de brindar a los servidores públicos estabilidad laboral y sentar las bases para la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad.

Los principios del Sistema de Servicio Profesional de Carrera son: legalidad, eficiencia, objetividad, equidad, igualdad de oportunidades, calidad, imparcialidad, competencia por mérito y lealtad institucional.

La Ley define al Servicio Profesional de Carrera en base al Manual de Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas, como “el cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal del servicio civil y un organismo responsable de su aplicación”.²³

²³ Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Senado de la República. 42 pp.

Esta Ley contempla a todos los servidores públicos de confianza, desde jefe de departamento hasta el nivel de director y homólogos, así como los trabajadores de base que deseen participar.

Para el buen funcionamiento de la Ley, se establece un Sistema integrado por: la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, encargada de coordinar los trabajos; la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional de Carrera, como órgano de apoyo; los Comités Técnicos, cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia correspondiente. Asimismo, contempla el que cada titular de Unidad del Sistema, debe ser designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Presidente de la República.

Uno de los pilares de la Ley lo constituye el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, que contendrá información básica y técnica en materia de recursos humanos.

La Ley abrogó el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984.

Asimismo, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar cabida a la Secretaría de la Función Pública, quien tendrá a cargo la dirección y coordinación del Sistema Profesional.

1.2.1 Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La Ley está estructurada en cinco grandes apartados, contiene 80 artículos y 7 transitorios:

El primer apartado corresponde a las Disposiciones Generales, donde especifica como objetivo de la Ley el establecer las bases para impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Además, busca organizar y desarrollar un sistema de servicio profesional de carrera, el cual se basa en el *mérito* y la *igualdad* de oportunidades para los servidores públicos.

El sistema de servicio profesional de carrera comprende a los trabajadores de confianza incluyendo hasta directores generales u homólogos, exceptuando al personal de la Presidencia de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los secretarios del despacho, los jefes de departamento administrativo, el Procurador General de la República, los subsecretarios, los oficiales mayores, así como los puestos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de inteligencia y seguridad nacional, y a todos los que se encuentren bajo un sistema legal de servicio civil de carrera. Tampoco incluye a los trabajadores de base regidos por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

El segundo apartado, contiene los derechos y obligaciones de los trabajadores. Los principales derechos que garantizan una carrera profesional son: *estabilidad* y *permanencia* en el servicio; *promociones* regulares; recibir las remuneraciones, prestaciones y estímulos por productividad; recibir un nombramiento como servidor profesional de carrera; reconocer la *antigüedad* para fines de evaluación; percibir una remuneración de acuerdo con el grado de responsabilidad, requisitos del puesto, desempeño y antigüedad; ser evaluado para ingresar al sistema; y recibir capacitación permanente.

La Ley establece que cada dependencia debe establecer las obligaciones específicas de sus servidores públicos, quienes no pueden desempeñar dos puestos dentro del sistema, salvo autorización expresa de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera responsable.

Dentro de las obligaciones de los servidores públicos se contemplan las siguientes: someterse a evaluaciones para su permanencia y desarrollo; capacitarse para el mejor desempeño de su función; y cumplir con imparcialidad y eficiencia su función.

El tercer título, se refiere a la Estructura del Sistema, el cual funciona con base en 7 subsistemas:

Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos. Contiene los instrumentos para la determinación de las necesidades institucionales de empleo público.

Subsistema de Ingreso. Regula el ingreso de los servidores públicos de carrera, de conformidad con los instrumentos de evaluación, los mecanismos de preselección y selección, los tiempos autorizados, así como los requisitos necesarios para el ingreso de los servidores públicos al Servicio Profesional de Carrera. El proceso de ingreso considera convocatorias públicas abiertas para ocupar plazas de primer nivel. Cabe señalar que la Ley prohíbe la discriminación para el ingreso al Servicio Profesional en razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

Subsistema de Plan de Carrera. Con base en el catálogo de puestos, se establecen trayectorias de ascenso y promoción, así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema. Asimismo, contiene los mecanismos para la determinación de planes individualizados de desarrollo de cada servidor público, con el fin de identificar las posibles trayectorias de promoción que permitan al servidor público ocupar cargos de mayor nivel jerárquico y sueldo.

Subsistema de Profesionalización y Desarrollo. Este subsistema establece los modelos de profesionalización y desarrollo para los servidores públicos,

buscando la especialización en cada unos de los puestos desempeñados; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso; y la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.

Subsistema de Evaluación del Desempeño. Este Subsistema establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, de cada puesto y a nivel institucional. Estos serán los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral. Cada cinco años se evaluará si el servidor público sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Dichas evaluaciones serán indispensables para la *permanencia* dentro del Servicio.

Subsistema de Separación. Opera las formas y casos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte o suspende temporalmente sus derechos como servidor público de carrera. Contempla como causas de separación la renuncia, defunción, ser sentenciado con pena privativa de libertad, el incumplimiento de sus obligaciones de manera grave y ser sujeto de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En contraparte, la Ley garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas o procedimientos no previstos en la Ley. Sólo se contempla el recurso de revocación que podrá esgrimirse contra las resoluciones del procedimiento de selección.

Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y corrección en la operación del Servicio Profesional de Carrera.

La Ley cuenta con varios órganos para su funcionamiento:

- a) *La Unidad del Servicio Profesional de Carrera.*- Encargada de coordinar el funcionamiento del Sistema, dictar las normas generales y evaluar los avances de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal. El titular de cada Unidad será designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Presidente de la República. De informar periódicamente al Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados sobre el estado que guarda el Sistema.
- b) *La Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional de Carrera.* Es responsable de emitir opiniones sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción del sistema. Se integra por representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, del Trabajo y Previsión Social y de Gobernación; así como del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y del sector privado, social y académico.
- c) *Los Comités Técnicos.*- Se constituyen por cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema en la dependencia que corresponda. Participan el oficial mayor o su equivalente, quien lo preside, dos representantes de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera y dos representantes del personal profesional.

El apartado cuarto trata sobre el recurso de revocación en el proceso de selección en caso de existir inconformidades; establece las modalidades para obtener licencias del servicio de carrera; los supuestos para la rescisión, así como la previsión de indemnizaciones por separación por causas no imputables a los servidores públicos del sistema. Asimismo, señala al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el responsable de conocer los conflictos individuales de carácter laboral.

Por último, el quinto apartado, establece un periodo de tres años para que el sistema opere en su totalidad y que los servidores públicos de confianza en

funciones, al momento de entrar en vigor la Ley, serán considerados de libre designación, en tanto, se realicen las evaluaciones de desempeño correspondientes.

1.3 Experiencias vigentes de carreras administrativas en México

A finales del siglo XX, en nuestro país se llevaron a cabo diversos procesos con el objeto de profesionalizar al servicio público a fin de adaptarse a las nuevas realidades. Estos esfuerzos se han dado bajo diferentes perspectivas y alcances, sin embargo, no ha sido un ejercicio integral, sino que se han instrumentado en diversas dependencias de la Administración Pública Federal. A continuación mencionaremos brevemente las experiencias vigentes de carreras administrativas en México.

1.3.1 El Servicio Profesional Electoral.

El Servicio Profesional Electoral (SPE), fue uno de los principales elementos constitutivos del Instituto Federal Electoral (IFE), desde su nacimiento en 1990. Se tenía la necesidad de contar con funcionarios altamente capacitados y alejados de la improvisación, encargados de la sensible e importante labor de organizar y vigilar el juego electoral en una incipiente democracia que empezábamos a vivir en nuestro país.²⁴

Desde 1992, se ha dado un significativo esfuerzo por instaurar estos principios en el SPE, principios claves para la instauración de un Servicio Civil de Carrera en una Institución que así lo requiere, por el tipo de funciones que desempeña.

²⁴ Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri. Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales. Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México, 2000. p. 2.

Con la expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral el 29 de junio de 1992,²⁵ se dio un gran paso para la profesionalización de las actividades del IFE. Este Estatuto, fue un ordenamiento innovador que sienta precedentes en el marco jurídico de la materia.

El establecimiento y operación del SPE se efectuó en un proceso, cuya primera etapa concluyó con la integración y la formación profesional de los cuerpos de funcionarios electorales que participaron en los comicios federales de 1994.²⁶

El Estatuto prevé que la función estatal de organizar las elecciones federales se realice a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que sea autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, el cual dispondrá del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesionalmente.

El ordenamiento citado señala que para asegurar el desempeño profesional de sus actividades, el Instituto organizará y desarrollará el SPE. La elevación de la categoría constitucional del principio rector de profesionalismo, obliga necesariamente a que el organismo cuente con el personal calificado y permanente.

La idea de profesionalismo está asociada íntimamente con la concepción de esta nueva institución electoral. El IFE, es un organismo autónomo de carácter permanente. Sus funciones, dejaron de estar referidas exclusivamente a la organización de los procesos electorales. Ahora, sus fines trascienden esta limitante actividad, pues ahora busca contribuir integralmente al fortalecimiento de la democracia en México.

²⁵ Gaceta del Instituto Federal Electoral. Estatuto del Servicio Profesional Electoral. No.11. México, 1992. pp. 2-20.

²⁶ Instituto Federal Electoral. Foro Electoral. Año II, No.11. México, 1992. pp. 70-71.

El profesionalismo pretende dar mayor credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales, así como evitar que la función estatal que tiene encomendada el IFE se llevara a cabo de manera improvisada.

Por esto, fue necesario que el IFE formara un nuevo concepto de funcionario electoral, integrado en el SPE. Así pues, se persigue que el personal profesional, seleccionado por sus méritos, con nuevas aptitudes, permanente e incentivado en función de su desempeño, garantice que el ejercicio de las atribuciones del organismo se apegue a los principios que rigen su actividad, generándose con esto, una nueva concepción de la prestación del servicio electoral.

El concepto del SPE es el mismo que inspira a los sistemas de personal de carrera, y cuenta con los elementos necesarios para que sea factible la Carrera Administrativa. Estos elementos son los siguientes:

a) En primer lugar, existe la noción de cuerpo, puesto que en el Estatuto se marca la separación en dos cuerpos: el cuerpo de la función directiva y el cuerpo de técnicos. Ambos cuerpos se integran por un total de 2,336 puestos.²⁷

b) En segundo lugar, tiene un ordenamiento jurídico que marca los lineamientos para el sano desenvolvimiento del servicio profesional, y que en este caso se trata del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, expedido el 29 de junio de 1992.

c) En tercer lugar, cuenta con un órgano encargado de llevar a cabo la planeación, organización, operación y supervisión del servicio profesional, que en este caso es la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

d) Y finalmente, cuenta con el sistema de méritos, que es imprescindible para toda carrera administrativa como elemento de evaluación para ingreso y promoción, pues ofrece los elementos para aquilatar la idoneidad.

²⁷ Ver www.ife.gob.mx

El Estatuto comprende 9 títulos, divididos en 27 capítulos, con un total de 202 artículos con disposiciones permanentes y 8 con disposiciones transitorias.

Se concibe al SPE como un sistema de personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados: el de la función directiva y el de técnicos.²⁸

Para estos dos cuerpos, se ha diseñado una estructura de rangos propia. En ésta, a partir del ingreso al rango inicial, se desarrolla la carrera en el SPE. Dicha estructura de rangos y el número de plazas en cada nivel de los mismos, debe ser consecuente con la estructura orgánica y ocupacional del Instituto, ésta última, definida como la determinación de los puestos y su número, requeridos por cada unidad administrativa del Instituto para el cumplimiento de sus objetivos y para el ejercicio de sus funciones.

El Estatuto prevé procedimientos rígidos de reclutamiento y selección de aspirantes, así como mecanismos para propiciar la permanencia y superación de sus miembros, con lo que se busca generar en el personal de carrera un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

El ingreso se ha venido realizando a través de concurso mediante convocatoria pública. El proceso de incorporación responde a un mecanismo desconcentrado, las juntas locales y distritales colaboran con la difusión de la convocatoria y la orientación personal a los aspirantes en la recepción de las solicitudes y revisión de documentos. Las evaluaciones se realizan por personal de oficinas centrales con el propósito de que el proceso de selección se haga de manera transparente e imparcial.

²⁸ Instituto Federal Electoral. Foro Electoral, Año II, No.10. México, 1992. p. 35.

Existen tres vías de acceso para ingresar al servicio profesional que consisten en: acreditar los cursos básicos de formación y realizar las prácticas que para el efecto se determinen; ganar el concurso o, aprobar el examen de incorporación.

Aceptados los aspirantes, recibirán un nombramiento provisional en el rango inicial de alguno de los dos cuerpos que lo integran. Con este documento se formaliza la relación jurídica con el Instituto.

Después de haber participado en un proceso electoral como servidor del Instituto, de acreditar los cursos de formación profesional y obtener dictamen favorable con relación a su desempeño, el personal de carrera con un nombramiento provisional podrá recibir la titularidad en el rango inicial, y con ello la *estabilidad* en el SPE. Cabe reiterar que la *permanencia* en el servicio se dará en los rangos, no en los puestos.

El SPE busca la *formación* de un funcionario electoral integral. Es decir, que esté capacitado en lo general para desempeñarse en diversas áreas y actividades inherentes al Instituto.

Mención especial merece el título Quinto del ordenamiento, ya que en él se aborda el tema relativo a los programas de Formación y Desarrollo Profesional, la participación en estos programas es una obligación y un derecho del personal de carrera, los cuales constituyen el medio por el cual el Instituto contará con el personal altamente calificado para la consecución de sus fines.²⁹

Es importante señalar que el desarrollo profesional del personal de carrera será una constante desde su ingreso al Servicio.

Los programas de Formación y Desarrollo comprenden las siguientes fases:

²⁹ *Ibid.* p. 36.

- La de formación básica, de carácter introductorio, que busca dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al servicio profesional, en materias relacionadas con las actividades electorales.
- La de formación profesional, que tiene por objeto aportar conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con los fines del organismo, que le permitan, en lo general, colaborar con el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un puesto determinado.
- La de formación especializada, cuyo propósito está orientado a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el Instituto.
- La de formación, desarrollo y actualización profesional, que están siempre presentes durante la permanencia del personal en el Instituto, ya que son factores imprescindibles para el ingreso, la adscripción, la asignación de puestos y la promoción en la estructura de rangos.

El personal profesional del organismo está sujeto a evaluaciones periódicas con respecto a su gestión. Con dichas evaluaciones se pretende garantizar que las actividades de los miembros del servicio profesional se rijan por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

El estatuto establece de igual forma, la instrumentación de un *sistema de ascensos* en el que se tomarán en consideración méritos personales, desempeño profesional, aprovechamiento académico y antigüedad.

Con el fin de hacer una estructura de rangos dinámica y acorde a las necesidades de la Institución, el Estatuto introduce la figura de la *movilidad*, entendida como el acto mediante el cual el personal de carrera es transferido,

indistintamente, entre los dos cuerpos de funcionarios electorales que integran al SPE.

Se estableció un sistema para evaluar de manera integral a los aspirantes y miembros del SPE con el objeto de determinar su permanencia y promoción en el rango correspondiente, así como la idoneidad para ocupar un puesto en la estructura ocupacional del Instituto.

Para prever la posibilidad de que el personal requiera separarse del servicio activo de manera temporal y el Instituto pierda servidores calificados en los que ha invertido recursos para su formación y desarrollo, se incluye la figura de la disponibilidad, por la cual, el personal de carrera puede dejar el servicio activo para dedicarse a otras actividades de su interés, reincorporándose posteriormente al mismo rango que ocupaba.

Finalmente, el Estatuto establece las sanciones administrativas que por incumplimiento de obligaciones, son aplicables al personal del Instituto y a otros funcionarios electorales, independientemente de las responsabilidades civiles o penales que, en su caso, llegasen a determinar los órganos jurisdiccionales.

1.3.2 El Sistema de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El primer antecedente de este sistema lo encontramos en el programa de capacitación de 1989, año en que el INEGI inició un programa de modernización que incluyó su descentralización. Fue en 1993, que el INEGI opera el Sistema Integral de Profesionalización (SIP), cuyo principal objetivo fue garantizar la permanencia de sus empleados en sus puestos. Esto fue necesario por la misma naturaleza del Instituto,

que requería de personal especializado en el manejo y procesamiento de información, estadística y geográfica, además de evitar la alta rotación del personal, que representaba un grave problema para la institución.³⁰

El SIP estableció la normatividad que regula todos los procedimientos relacionados con la administración de personal del instituto, coordinado a través de una comisión integrada por diversos representantes del propio instituto y es considerado como el órgano máximo de decisión del sistema.

El SIP del INEGI está integrado por tres subsistemas:

- Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
- Subsistema del Personal de Confianza, nombrado bajo normas generales del Sector Público Federal; está integrado por servidores públicos superiores y homólogos y sus condiciones laborales están sujetas a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con fundamento en lo establecido en su artículo 5º.
- Subsistema del Personal de Base, integrado por los trabajadores de plaza de base y sus relaciones laborales están reglamentadas por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.³¹

El ingreso y las promociones del subsistema de profesionalización se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, los cuales se dan a conocer por medio de convocatorias internas o abiertas.

³⁰ Pardo, María del Carmen. Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública, en Ricardo Uvalle Berrones *et. al.* Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Editorial UNAM/Plaza y Valdés. México, 1999. p. 81

³¹ Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Diario Oficial de la Federación, 11 de

Los requisitos establecidos para la ocupación de puestos del subsistema son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, conocimientos, grados de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades requeridas para el puesto concursado.

El subsistema de profesionalización, promueve el desarrollo profesional de su personal mediante programas de actualización permanente, dependiendo de las necesidades de capacitación detectadas en cada una de las áreas. Como punto importante, está el apoyo que se otorga al personal que solicite realizar estudios de especialización y posgrado fuera del INEGI, tales como becas, pago de matrículas, licencias con o sin goce de sueldo, o bien honorarios especiales en jornada laboral.³²

Las causas por las cuales se terminan los efectos de nombramiento dentro de este subsistema son la renuncia al puesto; el abandono del empleo; el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geografía, especialmente en lo referente a la confidencialidad; la irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones; una sentencia condenatoria dictada por delito intencional; la desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior; y la falta de probidad u honradez, y las demás señaladas por la legislación laboral aplicable.

1.3.3 El Servicio de Administración Tributaria.

La profesionalización de los funcionarios que integran el Servicio de Administración Tributaria (SAT) se establece como una tarea de un cambio en la cultura organizacional. La propuesta parte de la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP en el SAT, que a pesar de tener *estatus*

noviembre de 1994.

³² Haro Bélchez, Guillermo. Servicio público de carrera: tradición y perspectivas. *op.cit.* pp. 211-212.

de órgano desconcentrado, fue dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, lo que ha facilitado el cambio de que ha sido objeto.

En materia de profesionalización se propuso la incorporación de un servicio fiscal de carrera para el personal no sindicalizado. Los principios que rigen esta carrera son: igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción, especialización y profesionalización en cada actividad, retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, capacitación y desarrollo integral obligatorio y permanente, integridad, responsabilidad y desarrollo de conductas.³³

1.3.4 El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.

El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, se instauró en 1989 como un primer paso para crear un servicio civil de carrera que integrara a un grupo de profesionistas especializados y calificados a la Comisión. Como una de sus principales acciones, fue la instauración de un tabulador especial con niveles homologados a los mandos medios de la administración federal, para hacer competitivos los sueldos. Con el fin de elevar la calidad de los empleados de la comisión, en 1990 se reclutaron 4413 personas y se incorporaron 245 al sistema y en 1991 se reclutaron 2260, de los cuales se incorporaron 434 especialistas. En 1999, el sistema contaba con 2986 especialistas.

Para el ingreso al programa se requiere aplicar un sistema de calificación con tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos; trayectoria laboral; y resultados de una prueba.

Existen programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para la titulación, impartición de cursos y becas

³³ Pardo, *op.cit.* pp. 81-82

para posgrado, los resultados que se obtengan de este programa contribuyen a la permanencia en el servicio.

La evaluación se realiza a través de una autoevaluación y la evaluación del jefe inmediato a través del otorgamiento de puntos por superación académica, logros de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados obtenidos se otorgan las promociones respectivas, o en su defecto, la remoción de funcionarios.³⁴

1.3.5 El Servicio Profesional Agrario.

El servicio Profesional Agrario, entra en funciones en 1994, pretendiendo crear un servicio civil de carrera dentro de la Procuraduría Agraria. Este servicio establece un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal, cuyo principal objetivo es proveer a la Procuraduría de personal profesional para el cumplimiento de sus fines.

El personal del servicio, se integra por becarios, personal en fase provisional y personal de carrera integrado por diferentes categorías. La promoción se implementa a través de los resultados de los cursos de capacitación o por concursos.

Para instrumentar el servicio, funciona una Comisión del Servicio Profesional Agrario, que se integra por representantes de la misma Procuraduría, y se constituye como órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. Dicha comisión, toma en cuenta para el ingreso de los aspirantes los siguientes requisitos: gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional; ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias; demostrar una clara vocación de servicio social; aprobar el curso de capacitación

³⁴ Ibid. pp. 79-80.

básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados, y; ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias.

El procurador Agrario, tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría, quienes no forman parte del personal de carrera.

Al personal que cumpliendo con los requisitos se acepte como miembros del servicio profesional, se les otorga titularidad en una categoría mediante nombramientos y son considerados como personal de confianza.

El personal del servicio profesional y los aspirantes al mismo están obligados a participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les habrá de permitir ingresar, permanecer o ser ascendidos en las categorías del servicio. Los ascensos se otorgan a través de los procedimientos de promoción y concurso. El procedimiento de promoción se inicia mediante una convocatoria pública, dándose a conocer las categorías a concursar.

El sistema de evaluación sustenta las decisiones de la Procuraduría respecto a la incorporación de becarios; el desempeño del personal en fase provisional; el ingreso al personal de carrera; la promoción de categorías; los concursos para categorías; el ascenso de nivel; la asignación de interinatos, y los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

Existen reglas claras para la separación del servicio, que sólo podrá ser por: retiro, edad, tiempo de servicio o incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones, renuncia, rescisión de contrato y destitución. Todo esto mediante el procedimiento respectivo.³⁵

³⁵ Estatuto del Servicio Profesional Agrario. Diario Oficial de la Federación de 11 de abril de 1994.

1.3.6 El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece el servicio civil de carrera del Ministerio Público Federal como básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la institución, del personal del Ministerio Público, de la policía judicial y de los servicios periciales que, por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza, de acuerdo a lo previsto en la LFTSE.

El servicio civil es obligatorio y permanente, y se desarrolla bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad. Comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público.

El ingreso y la promoción se realiza mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales. El ingreso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público se realiza mediante concurso por oposición interna o libre, al primero solamente tienen acceso los secretarios del Ministerio Público de la Federación. El ingreso y la promoción para la jefatura de Unidad Especializada y la inmediata inferior a ella, se realiza a través de concurso interno de oposición o de oposición libre.

La capacitación del personal se realiza a través de programas de formación en todos los niveles a fin de fomentar el efectivo aprendizaje y desarrollo de los conocimientos y habilidades para un desempeño profesional, impartiendo cursos y realizando exámenes y concursos correspondientes a las diferentes etapas del proceso de administración y desarrollo de personal. En esta etapa participan instituciones públicas o privadas. Importante papel juega el Instituto Nacional de

Ciencias Penales que cuenta con programas de formación y cursos de actualización y especialización.

En cuanto al nombramiento, la propia ley orgánica determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del Servicio Civil tendrán una designación por tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expide el nombramiento definitivo.

Desgraciadamente, el Procurador General de la República, en casos excepcionales, puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitadores, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional. El personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, a menos de efectuar el proceso para el ingreso establecido. Dicho personal es nombrado y removido libremente.

Para la permanencia en el servicio los interesados deben participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a los que se convoque. El órgano superior responsable del desarrollo y operación del servicio civil es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, integrado por representantes de la Procuraduría. El consejo cuenta con dos comités de zona como órganos auxiliares en la ejecución de las normas.³⁶

1.3.7 El Programa de Carrera Magisterial.

El Programa de Carrera Magisterial se estableció el 14 de enero de 1993, con retroactividad a septiembre de 1992. Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, suscrito en mayo de 1992 por el

³⁶ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio público de carrera: tradición y perspectivas. *op.cit.* pp. 213-214.

Ejecutivo Federal, los Ejecutivos de los Estados y el Sindicato de Trabajadores del Estado, se contempló la revaloración de la función magisterial. Se buscaba la profesionalización del magisterio, además de mejorar sus condiciones laborales.

La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: formación del maestro, actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, salario profesional, vivienda, carrera magisterial, y el nuevo aprecio social por su trabajo. El acuerdo nacional contempla que los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasen a ser de jurisdicción estatal, así cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación, y corresponde al gobierno federal la parte normativa correspondiente.

El acuerdo conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro, a fin de fortalecer a corto plazo los conocimientos de los maestros para permitirles un mejor desempeño de su función a través de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio y el trabajo individual del docente, así como cursos intensivos destinados tanto a docentes como directores y supervisores de planteles y sistemas de transmisión por televisión, vía satélite.

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro y en respuesta a la demanda del SNTE, el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales se comprometieron a adoptar la carrera magisterial, basada en un sistema de promoción horizontal, tomando como referencia la formación académica del docente, con la idea de superar la promoción vertical que se sustentaba en la antigüedad y parcialmente en el mérito. Además se incluye un proceso de evaluación que valora las tareas docentes a partir de mediciones objetivas del conocimiento y el desempeño del maestro.³⁷

La carrera magisterial busca estimular la calidad de la educación, y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Los aspectos considerados para la promoción bajo este mecanismo son la preparación académica, la atención a los cursos de actualización; el desempeño profesional, la antigüedad en el servicio, y la antigüedad en los niveles de la propia carrera magisterial. La carrera magisterial se considera como un programa que busca la profesionalización del gremio al mismo tiempo que trata de mejorar sus condiciones laborales. El proceso de evaluación permite valorar las tareas de los docentes a partir de mediciones objetivas de conocimientos y desempeño del maestro. En cuanto a estímulos, el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales procuran el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos.³⁸

1.3.8 El proceso de reclutamiento y selección del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Instituto de Formación Profesional es un órgano desconcentrado de la PGJDF creado en 1939. En 1996 sufre una reestructuración importante para convertirse en un órgano técnico para educación, capacitación y adiestramiento para el personal de la Procuraduría. El personal que quiera incorporarse como ministerio público debe cursar en el instituto las materias diseñadas para este fin. Para el ingreso se hace una convocatoria pública y se requiere aprobar las evaluaciones de conocimientos que se aplican. Los cursos de formación para el ingreso son diseñados por un grupo de criminalistas y penalistas destacados,

³⁷ Pardo, *op.cit.* pp. 76-77

³⁸ Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera, tradición y perspectiva. *op.cit.* pp. 214-215.

miembros de un Consejo Consultivo del Instituto. Las evaluaciones se hacen con el apoyo de instituciones de educación superior reconocidas en nuestro país.³⁹

No todos los casos que analizamos brevemente presentan el mismo grado de madurez en la implementación de una verdadera carrera administrativa. Todos ellos constituyen esfuerzos loables ante la ausencia de una carrera administrativa que abarque a la totalidad de la administración pública en México. Lo importante sería pasar de estos esfuerzos aislados e inacabados, al establecimiento de reglas claras que permitan el reclutamiento de los mejores funcionarios con la garantía de estabilidad y permanencia en sus cargos, que ayudaría a redignificar la función pública en nuestro país.

³⁹ Pardo, *op.cit.* p. 77.

CAPITULO I.

ORIGEN, DESENVOLVIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

En el presente capítulo, abordaremos el origen, desenvolvimiento y fortalecimiento del Servicio Exterior Mexicano (SEM) a través de nuestra historia reciente. Esto se hace necesario, porque así podremos resaltar que el SEM desde su nacimiento experimentó un proceso de profesionalización gradual que fortaleció los criterios de *permanencia*, *mérito* y *antigüedad*, necesarios para toda carrera administrativa.

1.1 El servicio exterior en el México independiente

Uno de los primeros antecedentes de la función diplomática en el México independiente, lo encontramos en plena lucha de independencia. El Cura Don Miguel Hidalgo y Costilla envía el 13 de diciembre de 1810, a menos de tres meses de iniciada la lucha, a Don Pascasio Ortiz de Letona como embajador a Washington, dándole “poder conferido por los jefes independientes para celebrar tratados de alianzas y comercio con Estados Unidos del Norte”.¹

Cuando se consolidó la independencia de México, se inició la organización de la administración pública inspirada en la Constitución española de Cádiz de 1812, la cual planteaba como sus dependencias a las Secretarías del Despacho de Estado, de Gracia y de Justicia, de Hacienda, de Guerra y Marina, además de las Secretarías de Despacho de la Gobernación de la Península e Islas Adyacentes y de la Secretaría del Despacho de

¹ Vázquez, Josefina. México y el Mundo, historia de sus relaciones exteriores. Senado de la República. Tomo I, México, 1991 p. 34

la Gobernación del Reino de Ultramar.² La Secretaría de Cámara del Virreinato heredaría a su personal profesional para nutrir las nuevas secretarías que estaban por crearse, incluyendo a la de Relaciones Exteriores e Interiores.

Así, al consumarse la Independencia de nuestro país ante España, el 8 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores e Interiores.³ Se procedió a Instalar la Junta Provisional de Gobierno, ésta se encargaba de designar a los miembros de la Regencia. La Junta instaló un Congreso Constituyente, el cual el 24 de febrero de 1822 adoptó como forma de Gobierno la Monarquía Constitucional.

En el caso del servicio exterior de un Estado, como órgano destinado a la conducción de los asuntos de un gobierno en el extranjero, requiere situarlo para su origen, a la par de la creación del Estado al que sirve, probablemente después, pero no antes. El SEM se desarrolló desde temprana hora de nuestra independencia y ha acompañado el devenir nacional de manera muy importante.

Por ello, el 8 de marzo de 1822, a pocos meses del triunfo de la Guerra de Independencia y de la creación del a Secretaria de Relaciones Interiores y Exteriores del Gobierno de México, el titular del ramo, Don José Manuel de Herrera, presentó ante el Soberano Congreso Mexicano, un informe de labores realizado por dicho Ministerio en el breve período transcurrido. En él se indica que había iniciado amistosa correspondencia con varios Estados de América del Sur, así como con la República del Norte de América ante la cual se había acordado enviar a un agente diplomático.⁴

² Gamboa, José. Constitución española de 18 de mayo de 1812. Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1901.

³ Secretaría de la Presidencia. Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, México a través de los informes presidenciales: La administración pública. 5 volúmenes, tomo v, volumen 1. México 1976.

⁴ González Martínez, Aída. Reclutamiento, Selección, Formación y Remuneración del Personal del Servicio Exterior Mexicano. Cuadernos INAP, Serie Praxis, No. 28. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. p. 8.

El primer antecedente legal del Servicio Exterior Mexicano, se encuentra dentro de la Primera Disposición del Servicio Exterior Mexicano de 1822.⁵ México tenía entre sus principales objetivos, defender su soberanía ante los demás Estados, así como establecer los vínculos comerciales, culturales y amistosos.

La Junta de la Regencia expidió el 7 de mayo de 1822, un Decreto para reglar los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático. Así se dan los primeros requisitos que debían cubrir los miembros del SEM, puesto que las personas que fueran designadas cerca de las provincias (Naciones), por la Junta Provisional, deberían ser nativos del país, con una residencia mínima de 7 años. Además se establecía que las instrucciones que fueren dadas por la Regencia del Imperio, no necesitarían de la aprobación de su Majestad, sólo aprobando los gastos y sueldos.

Adoptada la Constitución de 1824, se estableció que el régimen de gobierno en nuestro país sería de carácter republicano y federal, precisando las atribuciones del Congreso general respecto a las relaciones internacionales, las del Presidente de la República en materia de nombramiento y remoción de secretarios, enviados diplomáticos y cónsules, así como en la concertación de compromisos internacionales.

De acuerdo con el crecimiento de compromisos internacionales, se expidió el 7 de julio de 1826, el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores en el que se definen sus funciones.

Cuando la preocupación dominante era el reconocimiento de la independencia y los límites de México, se expidió la Primera Ley del Servicio Exterior Mexicano,⁶ por el General Vicente Guerrero el 31 de octubre de 1829, esta Ley era compuesta por tres capítulos: Legaciones Extraordinarias, Legaciones Ordinarias y Consulados.

⁵ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano (1822-1967). Secretaría de Relaciones Exteriores, Tomo I, México, 1981. pp. 1-3.

⁶ *Ibid.* pp. 4-8.

Esta disposición tiene la característica de no separar a la rama diplomática de la consular, como se verá en las siguientes disposiciones, sino que trata a las dos ramas paralela y simultáneamente.

En esta Ley de 1829 se establece que las Legaciones Extraordinarias sólo iban a ser creadas para cumplir un objetivo específico, y después desaparecerían; y las ordinarias se establecerían como un compromiso recíproco con otra Nación, teniendo éstas el carácter de permanente.

Se especificaba cuántos miembros iban a formar a las Legaciones y además fijaba algunos requisitos. Se componía de un Ministro Plenipotenciario, un encargado de negocios, y un secretario, todos ellos deberían de ser mexicanos por nacimiento, mayores de 30 años y en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Pero su permanencia para ese entonces, tenía un carácter de *amovible* a juicio del Gobierno, afectando con esto la *permanencia* de sus miembros dentro del SEM, característica indispensable para formar una carrera administrativa.

Por otro lado, las Oficinas Consulares se dividían en Consulados Generales, Consulados Particulares y Viceconsulados. Se encabezaban por un Cónsul Particular y un Vicecónsul respectivamente. Tenían entre las principales obligaciones, la de proteger al comercio mexicano, resolver los problemas suscitados entre mexicanos y súbditos de la nación de su residencia, y proveer asistencia a los capitanes, marineros y negociantes mexicanos. Los requisitos para cónsul general y particular son los mismos de los agentes diplomáticos, no así para los vicecónsules que pueden ser extranjeros.

En 1831, se expidió la Ley sobre el Establecimiento de Legaciones en Europa y América. Esta Ley es más de orden laboral que orgánico, y aunque no sea muy amplia, sí tiene dos aportaciones para este estudio. Una es que, el personal diplomático se ve incrementado con la aparición del Oficial de Legación; y la otra es que, los sueldos del personal comisionado en Europa y América son igualados, puesto que con anterioridad, eran más elevados los de Europa.

La Ley sobre el Establecimiento de Consulados de 1834,⁷ expedida por el presidente Valentín Gómez Farías, derogó todas las disposiciones que hasta esa fecha habían sido dictadas con relación a los Consulados, pero no constituye ningún avance propiamente dicho con respecto a la Ley de 1829.

Esta nueva disposición sólo equipara algunas disposiciones diplomáticas a la función Consular, como la *amovilidad* de los agentes consulares y la uniformidad de los sueldos, y además, la Ley de los Consulados fue de aplicación limitada, puesto que el Reglamento, el cual debía de haberse expedido de inmediato, fue expedido hasta 1871.

El 2 de septiembre de 1836, se promulgó la Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes debe proveerse las vacantes.⁸ Esta legislación da un paso importante a favor de la formación de la carrera administrativa diplomática, puesto que establecía un derecho de pensión para los empleados de la diplomacia, que marcaba que los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$2,000.00 pesos 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 los encargados de negocios, los secretarios y oficiales de acuerdo con su jerarquía. Para ser beneficiario de la pensión se requería un mínimo de 6 años de desempeño y haber mostrado una conducta intachable.

También se establece el *sistema promocional*, puesto que marcaba que cuando ocurrieran vacantes 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. Este mismo mecanismo se aplicó para cubrir las secretarías de legación y oficiales de legación.

⁷ *Ibid.* pp. 12-14.

⁸ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. pp. 12-13.

Esta disposición jurídica formaliza la noción de carrera administrativa del Servicio Diplomático. Se dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad del 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. Es de este modo que la *estabilidad* y la *permanencia*, así como un *sistema promocional*, sentaron las bases de la carrera administrativa del SEM.⁹

En este mismo sentido, el Presidente de la República, General Anastasio Bustamante, quien había derrocado a Vicente Guerrero, el 1º de junio de 1837 informaba al Congreso que “para el mejor servicio de las Legaciones y Consulados de la República, dotaciones de sus empleados, pensiones que deben disfrutar y reglamentos a que deben sujetarse, estima el gobierno indispensable que se formen las leyes vigentes y se fijen bases uniformes para el conveniente arreglo del Cuerpo Diplomático y Consular. Todo esto por la conducta observada por el Gobierno de los EU que tenían miras contra nuestro territorio”.¹⁰ El General Bustamante se dio cuenta por experiencia propia, de la inminente necesidad de contar con un cuerpo profesionalizado, que llevara a cabo la importante tarea de lograr un equilibrio entre las relaciones con los demás países, principalmente con nuestro vecino del norte.

Ahora bien, siendo Presidente por quinta ocasión Antonio López de Santa Anna, expidió un nuevo ordenamiento el 25 de agosto de 1853. Se denominó Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1853.¹¹

Esta norma introduce un nuevo orden jerárquico del cuerpo diplomático: enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios, secretarios de legaciones, oficiales de legaciones y agregados.

⁹ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; SRE; México, 1993. p. 159.

¹⁰ González Parrodi, Carlos. La Legislación del Servicio Exterior Mexicano, en El Servicio Exterior Mexicano, Compilación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1987 pp.9-10.

¹¹ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 18-23.

Se reivindica la nacionalidad mexicana, por nacimiento o naturalización, como requisito para pertenecer al Cuerpo Diplomático, y distingue como cualidades de todo miembro de este cuerpo, la buena reputación, la acreditada aptitud y la probidad calificada en cualquiera de las profesiones honrosas y literarias.

En esta Ley, para el nombramiento de secretarios y oficiales, eran preferidos los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores, así también los que hubiesen prestado sus servicios en la función diplomática, exigiéndose por primera vez requisitos de conocimientos: derecho de gentes, convencional de la República, historia, geografía, el idioma francés y el idioma del lugar en que fueran destinados.

La responsabilidad de los empleados diplomáticos en el desempeño de sus funciones se encomienda por primera vez, a la Corte Suprema de Justicia.

Esta normatividad a su vez incorpora valiosas prebendas y mejoras en las condiciones laborales de los miembros del SEM. Se reglamentan los gastos de instalación y transporte, y el derecho de pensión de los empleados que hubiesen alcanzado veinte años de servicio. Se decidió que el orden de prelación sería en atención a la antigüedad, no por la categoría de la misión.

El 5 de febrero de 1857, se adoptó una nueva Constitución en México, la cual establecía facultades para el Congreso General y el Presidente de la República respecto de los asuntos internacionales, referentes al nombramiento y remoción de secretarios, agentes diplomáticos y cónsules.

Desde 1836, se fortaleció el concepto de *permanencia* dentro de esta carrera, por ejemplo, se estableció el derecho de propiedad para quien se desempeñara por seis meses en el cargo de secretario de legación, e incluso se dispuso el abono de dinero para proveerle de casa. Pero desgraciadamente, el 27 de marzo de 1857, apareció una aclaración al respecto, que rectificaba que la propiedad referida únicamente correspondía a la cantidad destinada a cubrir los gastos de casa, no del empleo en sí.

1.2 El servicio exterior durante la intervención francesa

Es importante tratar, como parte de la historia del SEM, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano ¹² y la Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano, ambas de 1865.¹³ Por su parte, el Estatuto Provisional del Imperio fue expedido por el emperador Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865. Se señalaba en él, que le correspondía a la función Diplomática del Imperio, la defensa de los intereses y derechos del gobierno imperial en el extranjero, en tanto que al Cuerpo Consular le correspondía la protección del comercio. Además, se señalaba que una Ley especial sería la encargada de reglamentar ambos cuerpos.

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio mexicano, al reglamentar que los ministros diplomáticos cada cuatro años, deberían retornar a nuestro país con la finalidad de rendir los informes que les fueran requeridos, marcó el primer antecedente de lo que hoy conocemos como principio de Rotación de los miembros del SEM.

Así mismo, en la Ley del Cuerpo Consular del Imperio, en su artículo 5^o, establece el antecedente de la Comisión Consultiva de Ingreso, pues señala que para ser cónsul o vicescónsul se requiere ser mayor de 25 años y haber sido aprobado en el examen que le aplicará la Comisión nombrada por el ministro de Relaciones Exteriores.

Las filas diplomáticas se enriquecen con nuevas categorías: embajadores, enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, cónsules generales, encargados de negocios, consejeros de legación, primeros y segundos secretarios de embajada y legación, y agregados. El personal consular, por el contrario, no sufre alteración alguna.

¹² *Ibid.* pp. 27-29.

¹³ *Ibid.* pp. 36-44.

El principio de la *permanencia*, necesario en cualquier carrera administrativa, no se daba en esta disposición, puesto que los funcionarios del SEM eran *amovibles* a la voluntad del Emperador.

Como requisitos para el ingreso al SEM, se pedía que todos los empleados diplomáticos deberían de cubrir la nacionalidad mexicana, contar con buena reputación y para el caso de los primer y segundo secretarios, el examen previo de conocimientos.

En cuanto a las atribuciones consulares se incrementan, al autorizar, su competencia en funciones judiciales, arbitrales y notariales.

Como obligaciones comunes, los dos ordenamientos prescriben el acatamiento escrupuloso a las leyes, reglamentos, órdenes e instrucciones del Ministro de Negocios Extranjeros, aplicándose la Ley de Responsabilidad respectiva, en caso de incumplimiento.

1.3 El servicio exterior en la república restaurada

Al término de la intervención extranjera en 1867, México se encontró prácticamente sin relaciones con los países europeos y reforzadas las que se mantenían con las naciones americanas. En 1871, España acredita a un representante de su gobierno. México, a su vez, abre legaciones en España, Alemania y Guatemala en 1872. En 1888 comienzan las relaciones de México con los principales países de Asia; y quedan totalmente consolidadas con Europa.¹⁴

En el periodo de 1867 a 1888 se impulsó en México la unidad nacional. Para alcanzar esta meta, el presidente Benito Juárez delineó una doble política. Por una parte fortaleció al Ejecutivo Federal por ser éste el representante del proyecto nacional frente a

¹⁴ González, *op.cit.* p.16.

los múltiples proyectos locales; y por la otra, planteó una política de conciliación que integrase al proyecto nacional a los vencidos.

Asimismo, se trazaron nuevas bases para una política exterior cimentada en el respeto a la soberanía de los pueblos y en su igualdad jurídica, en congruencia con el proyecto nacional, en este sentido se promulga el Reglamento de la Ley sobre el establecimiento de Consulados de 1834, expedido el 16 de septiembre de 1871,¹⁵ que se da con el fin de tener reunidas en un sólo documento las disposiciones vigentes en aquel tiempo, y el conjunto de instrucciones generales. Fue propuesto después de 37 años de haber sido expedida la Ley de 12 de febrero de 1834, dejando un gran vacío en el tiempo de reglamentación de esta Ley.

Destaca fundamentalmente dos puntos de importancia. Primero, especifica los grados del cuerpo consular, que se componía de la siguiente manera: cónsules generales, cónsules particulares, vicecónsules, agentes comerciales públicos y privados y cancilleres y; segundo, por primera vez se delimitan funciones específicas a cada uno de ellos.

Los cónsules generales tenían entre sus atribuciones de esa época, la de dirigir el cuerpo consular de su jurisdicción, el estudio de leyes, reglamentos y usos consulares extranjeros e informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de todo aquello que juzgasen digno de atenderse sobre la organización y servicio del cuerpo consular. Los cónsules particulares y vicecónsules tenían como atribución principal el procurar el desarrollo y prosperidad entre la República y el país de residencia, y proteger a los ciudadanos mexicanos. También, se señalan las funciones legales en funciones judiciales, notariales, de comercio, de navegación, de matrícula consular, de arbitraje, de tutela y de defunciones.

En el gobierno de Porfirio Díaz, y de conformidad con las disposiciones relativas a la Constitución de 1857, se expide la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático de 7 de

¹⁵ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 49-74.

mayo de 1888,¹⁶ la cual menciona dos órganos encargados de las relaciones internacionales: Al Presidente de la República, a quien corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas por medio de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, y al Senado, a quien corresponde ratificar el nombramiento de los jefes de misión que designe el Presidente.

Como requisitos de ingreso, contemplados en esta Ley, se previene que para ser secretario de legación, se requiere ser ciudadano mexicano, mayor de 25 años y poseer conocimientos de historia, derecho internacional, geografía, diplomacia, latín, francés e inglés; mismos que se podían comprobar mediante actas de escuelas públicas, título profesional, obras o trabajos publicados o por examen especial que para tal efecto dispusiera la Secretaría.

En cuanto a las responsabilidades en que pudieran incurrir los miembros del cuerpo diplomático, este ordenamiento, introduce la suspensión o la destitución, por mala conducta o falta grave al servicio. Además, estaban sujetos a la responsabilidad por incurrir en delitos que cometieran quedando ajustados a lo que determinara el Código de Procedimientos Federales.

En el capítulo IX, denominado "Disposiciones Generales", señala que la SRE procederá a formar el escalafón del Cuerpo Diplomático, en el cual figurarán las personas que han desempeñado cargos diplomáticos, con expresión de sus cargos y años de servicio, y que los puestos diplomáticos de preferencia serán cubiertos con los empleados que figuren en el escalafón. Con esta medida, se fomenta la permanencia dentro de un mismo cuerpo funcional.

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento de 1896,¹⁷ expedidos el 3 y el 19 de junio de 1896, incorporan contadas modificaciones a la Ley de 1888, tienen el mérito de constituir por primera vez un cuerpo legal uniforme derivado de una auténtica y legítima correlación de ley y reglamento.

¹⁶ *Ibid.* pp. 75-94.

Artículo de gran importancia lo fue el 47 de la Ley, puesto que por primera vez se establecen las equivalencias entre los cargos diplomáticos, consulares y los empleos de la Secretaría:

- Primeros secretarios, jefes de sección y cónsules generales;
- segundos secretarios, oficiales primeros y cónsules particulares;
- terceros secretarios, oficiales segundos y vicecónsules;
- agregados, oficiales terceros, agentes comerciales y cancilleres.

Con respecto a las categorías del personal diplomático, éstas no sufren alteraciones o agregados con respecto de la Ley anterior, pero en 1898, por decreto presidencial, se promovió la categoría de embajador al enviado a Washington, D.C. estableciéndose así esa categoría en la escala diplomática. Esta categoría ya figuraba en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio, teniendo invalidez jurídica para el Gobierno Mexicano.

Este ordenamiento especificaba que para poder figurar en el escalafón y desempeñarse dentro de la rama diplomática, los jefes de sección, oficiales primeros y segundos, los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, debían de cubrir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano mayor de 21 años, tener buena educación y costumbres, ser instruido en estudios de abogacía, derecho patrio, derecho internacional público y privado, economía política, en los idiomas francés e inglés, y cubrir los requisitos del examen público, realizado por la misma Secretaría. Los oficiales terceros, agentes comerciales y cancilleres debían tener 18 años de edad, buena educación y costumbres, hablar y escribir el francés.

Por primera vez el SEM fue concebido como totalidad porque se establecieron puentes entre la planta de la Secretaría en México y el personal adscrito en el extranjero de los cuerpos diplomático y consular, así como entre los mismos cuerpos. Así, el secretario del ramo equivalía a un embajador, mientras que el subsecretario al ministro plenipotenciario.

¹⁷ *Ibid.* pp. 85-110.

Además, se consideró al SEM como partes especializadas, porque los cuerpos diplomático y consular siguieron regidos por disposiciones particulares.

Como un paréntesis dentro de esta tesis, cabe resaltar la importancia que tuvo en nuestra diplomacia, el uso de uniformes que los identificaban como miembros de un cuerpo muy especial. Dentro del período entre 1835 y 1896, se expidieron seis reglamentos que rigen la indumentaria que de acuerdo con la diplomacia de la época debía usar el personal diplomático y consular mexicano. En cada uno de ellos se establecen los materiales propios para su confección, el color de la tela, los botones y la hechura de la espada, los rangos jerárquicos son señalados con bordados en el pecho, la casaca, las mangas, así como el ribete en el sombrero. La diplomacia clásica se muestra con toda su magnificencia y esplendor. Las disposiciones al respecto son: a) Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático del 23 de octubre de 1835, b) Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano de 1853, c) Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano de 1865, d) Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular del Imperio de 1865, e) Reglamento de Uniformes del Cuerpo consular Mexicano de 1896.

Para finalizar este apartado, no quisiera dejar de comentar que Porfirio Díaz mantuvo una posición firme en asuntos de política exterior, ya que sostuvo una postura de acercamiento industrial, comercial, cultural y financiero hacia los países europeos. Fue durante su mandato que se dio el desarrollo de las comunicaciones, de las vías férreas, telegráficas y telefónicas; las mejoras en los puertos; la política de colonización de tierras baldías; la ampliación de la planta industrial; la negociación diplomática para consolidar los límites fronterizos del país; la creación de instituciones educativas, científicas y culturales; todo esto en detrimento de los derechos políticos y ciudadanos de sus gobernados.

1.4 Situación del Servicio Exterior Mexicano en la primera mitad del Siglo XX.

Acabando el largo periodo del porfiriato y en la antesala de la Revolución mexicana, donde se vivieron hechos políticos militares con caudillos como Francisco I. Madero, José María Pino Suárez, los hermanos Flores Magón, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Alvaro Obregón y Venustiano Carranza, el 11 de noviembre de 1910 y el 12 de marzo de 1911, se expidieron respectivamente, la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento.¹⁸ Con la expedición de esta Ley y su Reglamento, se deroga la Ley de 1834 y su Reglamento de 1871. Ya desde el porfiriato se advierte la justificada importancia que se concede a los cónsules mexicanos, la cual, entre otras razones, se explica por la virtual ausencia durante un tercio de siglo de problemas internacionales que involucraran a México.

La Ley está compuesta por sólo 18 artículos, pero introduce dos innovaciones con respecto de la anterior: Una, la distinción entre los agentes consulares y los honorarios, puesto que, a diferencia de los agentes de carrera, los honorarios pueden tener otra nacionalidad diferente a la mexicana y ejercer actividades particulares, comerciales e industriales; y la otra, que el visitador, con categoría de cónsul general, se incorporó al personal del cuerpo consular; y sus funciones consistían en inspeccionar y vigilar las oficinas consulares cada dos años, ejerciendo una función de contralor de las funciones realizadas por éstas.

El Reglamento es más nutrido, puesto que contaba con 813 artículos divididos en 43 capítulos, constituyó por el contrario a su Ley, un vasto ordenamiento de las funciones consulares.

El ingreso a la carrera consular a través de esta reglamentación, demandaba la presentación de un diploma de aspirante a la Carrera Consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, -tratada con mayor amplitud más adelante- o bien presentar un examen y aprobarlo ante un jurado de la Secretaría de Relaciones, conforme a las materias que formaban el Plan de estudios de dicha carrera.

¹⁸ *Ibid.* pp. 115-327.

En cuanto a las equivalencias entre ramas, se ratificaron según la Ley Diplomática de 1896. Es importante señalar que, el 16 de diciembre de 1910, se estableció por decreto la Dirección General de Consulados, para dar arreglo y organización a todas las oficinas Consulares.

En su artículo 1º, se establecía con el nombre de Dirección General de Consulados, una oficina que dependería de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la cual estarían encomendadas la dirección y la inspección de todas las oficinas consulares de la República en el extranjero. Tendría a su cargo: cónsules mexicanos, reglamento consular, nombramientos, tomas de posesión, licencias, remociones, promociones, ceses, correctivos, pensiones, privilegios, honores, renunciaciones y destituciones, hojas de Servicio, escalafón y listas consulares.

Se componía de tres secciones: la Consular; la Comercial; y la de Estadística y Contabilidad. La Dirección General de Consulados, tuvo vigencia sólo durante seis años, puesto que por el Decreto de 30 de junio de 1916, fue derogada. En lugar de esta Dirección General de Consulados, quedaría establecido un Departamento Consular, con sus mismas atribuciones, además de las que fijara el Reglamento Interior de la misma Secretaría.¹⁹

El propio usurpador Victoriano Huerta destacaba la importante labor del SEM. En 1913 anuncia al Congreso que “el Ejecutivo se preocupa seriamente por la reorganización definitiva de los cuerpos Diplomático y Consular sobre las bases que, estudiadas con detenimiento, se someterán oportunamente a las Honorables Cámaras, a fin de que dicten las leyes orgánicas respectivas. El propósito del Ejecutivo es dar a esos dos cuerpos la fuerza que deben tener, para que cumplan con sus respectivos fines”.²⁰

¹⁹ Decreto por el que se establece la Dirección General de Consulados del 16 de diciembre de 1910; *Compilación de Disposiciones relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1982. pp. 81-83.

²⁰ González, *op.cit.* p. 18

El 5 de febrero de 1917, se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual determina que corresponde al Senado de la República analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal y ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales, expedir las leyes de organización de los cuerpos diplomático y consular, así como los compromisos internacionales que en nombre de México se adquieran. Asimismo, se establecen las atribuciones del presidente de la República en el manejo de las relaciones internacionales y el nombramiento y remoción de los agentes diplomáticos y consulares.

Con el país todavía en conflicto, Venustiano Carranza anuncia al Congreso de la Unión el 15 de abril de 1917, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, una iniciativa dirigida a todas las naciones neutrales de la Primera Guerra Mundial para buscar la paz mundial. En ese contexto, Carranza reitera los propósitos de que “en cuanto al cuerpo consular, ya se procurará su mejoramiento, pues hoy que en la República se ve restablecida la paz interior sobre las bases firmes de los principios implantados y de las libertades conquistadas por la Revolución, es para el gobierno a mi cargo objeto de preferente atención fomentar y dar impulso a nuestra agricultura y a todas las industrias, promoviendo el desarrollo de las riquezas de nuestro suelo y dando el mejor ensanche posible a nuestro comercio, para lo cual deben prestar eficaz contingente nuestros agentes consulares, dando a conocer nuestros elementos y productos en el extranjero”.²¹

La aportación que hace a nuestra política exterior la Revolución constitucionalista es primordial, el 1º de diciembre de 1918, Carranza expone ante el Congreso las directrices de la política internacional. Básicamente trataban sobre la igualdad de todos los países, respetando su soberanía; fomentaba la no intervención en asuntos internos de otros; nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país; y que las legislaciones debían ser uniformes, sin establecer distinciones por nacionalidad, excepto en lo referentes al ejercicio de la soberanía.

²¹ *Ibid* p. 19

Y agrega que, “de este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses particulares ni para poner al servicios de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la cofraternidad universal.”²²

Cuatro años después, el presidente Alvaro Obregón, al abrirse las Sesiones del Congreso, el 1º de septiembre de 1922, anuncia una reorganización de las oficinas centrales de la SRE y de los servicios diplomático y consular. Estas medidas tienen como objeto el fortalecer al SEM como carrera civil, profesionalizando la representación de México en el exterior.²³ Esto se da bajo una aparente tranquilidad política y social en que se desenvuelven los gobiernos posrevolucionarios, que enfocan sus esfuerzos en satisfacer las necesidades generales de la nación y procuran la atención de las grandes tareas que implica el bienestar económico y social del país.

Esta reorganización del servicio se dio bajo un estricto apego a la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, y su Reglamento de 1922,²⁴ expedidos respectivamente el 9 y el 17 de enero, derogando lo ordenado por la Ley de 1896.

Las dos innovaciones principales con respecto de la ya anticuada Ley de junio de 1896, fueron: primera, la relacionada con la selección y promoción del personal diplomático, así como a la diferencia que establece en relación a dicho personal, entre los funcionarios técnicos o propiamente de carrera y los de carácter político. La segunda innovación consideraba la idea de que, bajo el antiguo régimen, los funcionarios diplomáticos que llegaban a escalar los puestos más altos del escalafón estaban ya extranjerizados por su larga ausencia de la patria, y consistía en considerar cada jefatura

²² *Ibid* p. 143.

²³ La Política Exterior. México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Presidencia. México, 1976; Tomo III. pp. 271-277.

²⁴ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 328-355.

de misión diplomática como la genuina emanación o derivación del gobierno de México en el extranjero, para la fiel interpretación de las orientaciones políticas respectivas.

Consecuentemente con lo anterior, se decidía encomendar dichas jefaturas de misión diplomática a los políticos que el Ejecutivo de la Unión considere capacitados para ejercer tan elevadas funciones y cuyos nombramientos sancione el Senado de la República.

Los jefes de misión venían a constituir, dentro de esta idea, "la parte mudable del personal diplomático mexicano"; terminando la carrera propiamente dicha con el grado inmediato anterior al jefe de misión. Esta situación habría de prolongarse durante largos años.²⁵

Los jefes de misión, englobaban a los embajadores, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes y encargados de negocios, pudiendo ser nacionales no pertenecientes al personal de carrera, siempre y cuando demostraran tener aptitud para el servicio diplomático y fueran leales a la política gubernamental.

El personal de carrera estaba integrado por los rangos de consejero, primer secretario, segundo secretario y aspirante. La categoría de tercer secretario establecida en la Ley de 1896, fue sustituida por la de aspirante, y creada la categoría de consejero.

Como otra importante innovación de este ordenamiento, se encuentra lo referente al concurso público, puesto que los ordenamientos anteriores consideraban al examen público como requisito previo para el ingreso a la carrera diplomática, pero no especificaban nada con respecto a cómo debería ser el concurso de selección, lo que establece la Ley de 1922, por primera vez, es el concurso público bajo un criterio de competencia y selectividad.

²⁵ González, *op.cit.* pp. 20-21.

Este se llevaba a cabo mediante una convocatoria publicada en el Diario Oficial y en dos periódicos de la Ciudad de México, la SRE convoca a concurso las vacantes del rango de aspirante, señalando entre otros requisitos, la comprobación de la instrucción primaria superior. El procedimiento de selección se hacía minuciosamente, para lograr la mejor selección de los aspirantes destinados a pertenecer al SEM.

Dicho ordenamiento sancionaba también, medidas disciplinarias para los miembros del SEM. Así, prevenía que los Jefes de Misión podrían ser separados o removidos del servicio por disposición del Presidente de la República sin necesidad de que se expusieran los motivos, en tanto que, el personal de carrera sólo podía ser vetado del SEM por causas específicas, que serán abordadas con detenimiento más adelante.

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano y su Reglamento de 1923,²⁶ expedidos respectivamente el 9 de enero y el 25 de octubre de 1923, dieron una mejor estructuración a las oficinas consulares, e integró al personal perteneciente al cuerpo consular. Organizó a la función consular en: consulados generales de primera, consulados generales de segunda, consulados, agencias consulares y consulados honorarios.

Al igual que lo que marcaba la Ley Diplomática de 1922, se incorporó el sistema de concurso público como condición de *ingreso* al cuerpo consular. Se asimilaron, con respecto de la Ley Diplomática, las obligaciones consulares, y los casos de separación y remoción.

Año clave para la conformación del Estado posrevolucionario, fue el año de 1928 en que el presidente Plutarco Elías Calles termina su período presidencial y es asesinado el general Alvaro Obregón. A partir de ese tiempo se construiría un régimen basado en la institucionalización de la vida política en México.

²⁶ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 356-522.

En este contexto, se expidió la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos y su Reglamento en 1934.²⁷ Esta ley tuvo la innovación de normar a ambos servicios en un sólo ordenamiento jurídico, concibiendo al SEM, como un órgano de Estado dependiente del Ejecutivo y administrado por la SRE.

Este cuerpo legal introdujo la clasificación horizontal de la carrera administrativa en dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera. Los funcionarios de carrera eran los consejeros y los primeros, segundos y terceros secretarios dentro de la rama diplomática, y los cónsules de primera, segunda, tercera y cuarta y vicecónsules dentro de la rama consular. Los empleados de carrera, eran los intérpretes, traductores, contadores, oficiales y escribientes.

Se estableció la categoría de vicecónsul como punto de partida para el ingreso como miembro de la carrera administrativa del SEM a las ramas diplomática y consular, hasta alcanzar las categorías de consejero y cónsul de primera, respectivamente. Además de cubrir los requisitos de capacidad y competencia comprobados por medio de examen público y general, se agregaron más requerimientos para el ingreso al SEM. Se estableció el de ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber cumplido 27 años de edad a la fecha de la solicitud de ingreso y haber cursado la instrucción secundaria o su equivalente. Con esto, el SEM siguió adelante con su proceso de profesionalización y nacionalismo. El régimen promocional siguió fundamentado en el mérito.

Una crítica que se le hizo a dicho ordenamiento, fue la facultad que daba al Ejecutivo Federal para designar personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de alguna misión determinada por tiempo indefinido, pues con esta medida, socavaba la carrera administrativa que llevaba a lo largo de su vida, todo miembro del SEM, imponiéndoseles personajes ajenos al servicio. Sin duda, esto era desmoralizante para cualquier miembro del SEM, a cualquier nivel.

²⁷ *Ibid.* pp. 523-595.

Es importante señalar algunos datos, que nos da el Reglamento Interior de la SRE de 12 de noviembre de 1940.²⁸ Dicho reglamento especificaba que al Departamento Diplomático, a través de la Subdivisión de "Personal Diplomático" le correspondía lo siguiente:

Cuidar de la exacta aplicación de la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y más disposiciones conexas; controlar los movimientos de dicho personal; llevar el registro y control de las oficinas diplomáticas de México en el exterior y de las acreditadas en México.

A su vez, correspondía al Departamento Consular, por medio de la Subdivisión de "Personal Consular" lo siguiente: cuidar de la exacta aplicación de la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento y demás disposiciones. Controlar los nombramientos de dicho personal en el extranjero. Controlar a las oficinas consulares de México y del extranjero.

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, se presenta en el SEM una tendencia a la profesionalización, que bien podría atribuirse a las circunstancias mismas que prevalecieron durante el conflicto bélico. Al hecho antes aludido de la profesionalización, se sumó la particularidad de que, terminada la Segunda Guerra Mundial, la titularidad de la SRE, hasta la década de los sesenta, quedara encomendada a antiguos y ameritados funcionarios de carrera. Más tarde volvería a incrementarse aquella parte mudable del personal.²⁹

Durante el breve paso de Jaime Torres Bodet por el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores, se vuelve a la práctica de los concursos públicos para ingresar al servicio, puesto que se habían dejado de instrumentar por un breve tiempo. A raíz de la evolución del contexto internacional, se hizo necesario el establecimiento en 1967 de una nueva Ley Orgánica del SEM que estuviera acorde a esos cambios.

²⁸ Compilación de Disposiciones relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* pp. 107-114.

²⁹ González, *op.cit.* p. 23

1.5 El SEM de la segunda mitad del siglo XX

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967,³⁰ expedida el 4 de diciembre de 1966, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo del mismo año, tenía el propósito de actualizar la estructura del SEM de acuerdo a la realidad internacional, atraer elementos jóvenes y capaces, y de otorgar a la totalidad de los miembros del SEM las garantías profesionales que redundaran en un rendimiento superior en sus actuaciones. Por ello, el 26 de febrero de 1965, el Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, por acuerdo Presidencial, instaló la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos de 1934. Esta Comisión estuvo integrada por destacados personajes como: Don Gabino Fraga, Daniel Cosío Villegas, Oscar Rabasa, Manuel J. Sierra, Jaime Torres Bodet, José Luis Siqueiros, Carlos Peón del Valle y Antonio de Icaza.³¹

La Ley de 1967 tuvo dos innovaciones de importancia. La primera fue la instauración de la Comisión Consultiva de Ingreso, cuyo antecedente data de la Ley Orgánica del Imperio Mexicano y de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1865.

La principal tarea de la Comisión Consultiva de Ingreso fue la organización de los concursos públicos generales para poder cubrir las vacantes. Esta era designada por el secretario del ramo, se constituye por el presidente de la Comisión de Personal y por los directores de las escuelas o instituciones legalmente reconocidas, que tengan establecidas las carreras de diplomacia o de relaciones internacionales. Exceptuando a su presidente, en ningún caso podrán formar parte de esta Comisión miembros del SEM o funcionarios de la SRE. Se fijó la edad máxima de 25 años para los aspirantes a ocupar plazas vacantes cuando tengan el grado de bachiller y de 28 años cuando posean uno mayor, se establece que todos los candidatos admitidos recibirán un nombramiento

³⁰ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 598-622.

³¹ Informe de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Ms. México, 26 de febrero de 1965.

provisional de vicedónsul y sólo serán considerados miembros regulares del SEM hasta que, después de un año, la SRE les comunique formalmente su nombramiento definitivo.

La segunda, la creación de la Comisión de Personal del Servicio Exterior, que sometería a la aprobación del Secretario de Relaciones Exteriores, previo estudio de los méritos del personal, recomendaciones para el ascenso, traslado, disponibilidad, retiro, medidas disciplinarias y casos excepcionales de licencias y vacaciones de los miembros de carrera y de los empleados del SEM. Esta Comisión estaba integrada por un presidente, que puede ser uno de los subsecretarios de relaciones exteriores, y por los directores generales de los servicios diplomático y consular y de cuenta y administración.

Además, este ordenamiento por primera vez en la historia, define al Servicio Exterior como tal, puesto que en el artículo 1º dice que "es una organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participa". En efecto, todos los ordenamientos legales promulgados desde 1821 a 1967, aún cuando describen sus funciones, no definen concretamente al servicio exterior tal cual, o a los cuerpos diplomático o consular. Fue después de 146 años que se define en un ordenamiento legal al SEM.

Como consecuencia de la supresión de las legaciones desaparece el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario y el encargado de negocios, creándose la categoría de ministro consejero en la rama diplomática y el de cónsul consejero para la rama consular.

En lo que se refiere a prestaciones de orden económico, se determinan en forma específica las compensaciones y pensiones.

El Reglamento de la Ley de 1967, inexplicablemente, no se expidió, por lo que el Reglamento de 1934 se aplicó en todo aquello que no contradecía a la Ley de 1967.

Ahora bien, el Reglamento Interior de la SRE del 18 de septiembre de 1975,³² dictaba que correspondía a la Dirección General del Servicio Diplomático, antes Departamento Diplomático, vigilar la aplicación de la Ley del SEM y su Reglamento. Participar en los programas de capacitación de personal del SEM. Controlar al cuerpo diplomático Mexicano y al acreditado en México.

Correspondía a la Dirección General del Servicio Consular, antes Departamento Consular; vigilar la aplicación de la Ley del SEM y su Reglamento. Participar en los programas de capacitación del personal del SEM. Controlar al cuerpo consular mexicano, y al acreditado en México.

Posteriormente, se daría el Reglamento Interior de la Secretaría el 20 de septiembre de 1977, ³³ en donde se asignan competencias, a la Dirección General del Servicio Exterior, conjuntando a las dos Direcciones anteriormente Diplomática y Consular, con las siguientes atribuciones:

- I. La aplicación de la Ley del SEM y su reglamento.
- II. Llevar el registro del personal adscrito a las misiones diplomáticas, consulares y acreditadas ante los organismos internacionales.
- III. Desempeñar la Secretaría de la Comisión de Personal del SEM.
- IV. Coordinarse con las Direcciones Generales de Asuntos Diplomáticos, de Asuntos Consulares y de Organismos Internacionales en todo lo relacionado con el personal comisionado en el exterior.
- V. Mantener Correspondencia con el personal comisionado en el exterior a efecto de conocer sus necesidades.
- VI. Organizar todo lo relativo a la inspección de embajadas y consulados.

³² Compilación de Disposiciones relativas a la Reglamentación Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* pp. 120-123.

³³ *Ibid.* pp. 136-138.

VII. Dar cuenta a la Comisión de Personal del Servicio Exterior de las comisiones personales de los funcionarios o empleados del propio servicio, para efecto de que se considere en los casos de cambio o promoción.

VIII. Gestionar cuando sea necesario todo lo conveniente para la adecuada radicación de los funcionarios del SEM y sus familias en México cuando regresen a desempeñar una comisión en la Secretaría o se trate de sus hijos que vengán a estudiar a México.

El Reglamento Interior de la SRE de 15 de octubre de 1979,³⁴ adicionaba un punto a la Dirección General del Servicio Exterior:

IX: Desempeñar la procuraduría de los miembros del SEM ante otras autoridades u organismos de la Administración Pública Federal.

En el Reglamento Interior de la SRE de 21 de noviembre de 1980,³⁵ se anexa a la misma Dirección:

I. Preparar las cartas credenciales de los embajadores, y las patentes de los funcionarios consulares.

Con el propósito de avanzar en la actualización de la normatividad que regula las actividades del SEM, orientarla a defender los intereses nacionales y hacer valer los principios de política exterior, se expidió la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento en 1982,³⁶ determinaba la integración del SEM con personal de carrera y especial, dividiéndolos en tres ramas distintas y paralelas de carrera: rama diplomática, rama consular y rama administrativa.

La rama diplomática, comprendía las categorías de embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

³⁴ *Ibid.* pp. 154-159.

³⁵ *Ibid.* pp.166-167.

³⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1982; y su Reglamento, publicado a su vez el 22 de julio de 1982; 1990. 80 pp.

La rama consular comprendía las categorías de cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul. Se sustituye la categoría de ministro consejero por la de ministro y se elimina la de cónsul consejero, agregándose la de vicecónsul.

La rama administrativa, comprende las categorías de agregado administrativo de primera, agregado administrativo de segunda, agregado administrativo de tercera, canciller de primera, canciller de segunda y canciller de tercera. Los integrantes de esta rama sólo pueden ingresar a la rama diplomática y consular mediante el procedimiento de ingreso como personal de carrera a dichas ramas.

Se substituyó en la Ley de 1982, la categoría de ministro consejero que consideraba la Ley de 1967 por la de ministro, y se añade la de agregado diplomático, que en aquella ley estaba considerada pero no como personal de carrera del SEM. De todos modos hay que fijarse que la Ley de 1982 tiene dos tipos de agregados: los diplomáticos, que constituyen la categoría de entrada a la rama diplomática, y los agregados civiles, militares, navales o aéreos y los consejeros y agregados técnicos, que constituyen lo que tradicionalmente se consideran agregados o consejeros.

Dentro de la categoría de embajador se establecen diez plazas de embajador eminente y cinco de embajador emérito como reconocimiento y estímulo a los funcionarios que hayan prestado servicios distinguidos al país. Se consigna, además, la posibilidad de acreditar como embajadores o cónsules generales a funcionarios de carrera del Servicio Exterior que tengan un rango de ministro o cónsul de primera con el propósito de adecuarse a prácticas extendidas en muchos países.

Reglamenta los requisitos para el ingreso al SEM mediante concursos públicos generales que comprenden tres etapas: un examen de admisión al Instituto Matías Romero (IMR), órgano desconcentrado de la SRE; cursos especializados de capacitación durante un semestre, como mínimo, en dicho instituto y un examen para optar a la

categoría de agregado diplomático o vicedónsul. El grado académico de licenciatura se exige para la rama diplomática y consular y el ciclo de educación media superior para la rama administrativa.

La llamada guerra fría fue el signo de esos tiempos. La división de las dos Alemanias, la guerra de Corea, las rebeliones en la Europa oriental, la revolución Cubana, entre los conflictos más importantes, fueron los que marcaron las relaciones internacionales de esta época.

Con el fin de la guerra fría en la década de los noventa y con el reacomodo en la correlación de fuerzas mundiales, se expide La Ley del Servicio Exterior Mexicano el 4 de enero y su Reglamento de 11 de octubre de 1994. Dicho ordenamiento conserva los elementos esenciales del SEM y fortalece su carácter de cuerpo permanente de carrera. Fusiona las ramas diplomática y consular en una sola que se denominó la rama diplomático-consular. Esto permitió dar una mayor unidad al SEM y adecuarlo a la organización que prevalece en la mayoría de los países del mundo. Todo miembro del SEM debe tener conocimientos de las dos ramas.

En este ordenamiento, se estableció una rotación programada del personal para evitar su desarraigo del país y favorecer una rotación equilibrada entre áreas geográficas diversas. También introdujo un sistema de comisiones del personal del SEM para prestar servicios temporales en otras dependencias públicas. Con esto, el personal del SEM conservaba su antigüedad.

Entre otras cosas, modificó la integración de la Comisión de Personal y definió claramente sus funciones. Asimismo, se refuerza el mecanismo de exámenes para ingresar al SEM, se exige el grado de licenciatura como requisito para su ingreso al SEM y establece la obligación de los cursos en el IMR.

Por primera vez se estableció un procedimiento para que funcionarios de la SRE pudieran incorporarse como personal de carrera al SEM, a través de la presentación de

los exámenes de ingreso y de ascenso a la categoría deseada. Lo que se trataba era aprovechar el conocimiento del personal que ya prestaba sus servicios en las relaciones internacionales.

También especifica las bases para la reincorporación de aquellos miembros del SEM que hubieran causado baja, siempre y cuando su separación no hubiera sido como consecuencia de una sanción administrativa.

Mantiene la antigüedad de ocho años mínimo para ascender a la categoría de Consejero, como lo exigía la Ley del SEM de 1982. Ello buscaba que el funcionario del SEM tuviera la suficiente experiencia profesional para alcanzarlo. Se establecen también los procedimientos para la separación de los miembros del SEM que no se presentaran a los exámenes de ascenso, o que no tuvieran resultados satisfactorios. La aplicación de esta forma de separación benefició a las generaciones de menor antigüedad que buscan su superación y la existencia de mayores plazas. En este mismo sentido, se hace una diferencia entre la separación por consecuencia de sanciones administrativas frente a casos como la *renuncia*, la *jubilación*, la pérdida de capacidad y otros, que sin ser medidas punitivas, implican la separación del SEM.

Se agregó un nuevo capítulo sobre las sanciones administrativas, elaborado en concordancia con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se estableció un catálogo de conductas por las que los miembros del SEM son sancionados. Se prevé un procedimiento ante la Subcomisión Disciplinaria en la que el afectado tiene el derecho de audiencia y la posibilidad de ofrecer pruebas de descargo.

Los ascensos se siguen basando en el *mérito* y en los datos que arrojen los respectivos expedientes. Por ello, se estableció la obligación de todo jefe de misión informar periódicamente sobre el desempeño de su personal.

En esta Ley se denomina específicamente a la rama técnico-administrativa y agrega una categoría, la de coordinador administrativo, con el fin de aprovechar plenamente los conocimientos y aptitudes de la especialidad administrativa.

El 24 de noviembre de 1998 sufrieron modificaciones los artículos 42 y 58 de la Ley del SEM. Por iniciativa del senador panista Felipe Bravo Mena, que buscaba transparentar la labor del SEM y tomar medidas para evitar desviaciones partidistas de sus miembros ante la nueva pluralidad democrática que vive el país, se reglamentó la obligación de todo miembro del SEM a guardar imparcialidad política al ejercer su cargo y no realizar actos de proselitismo o actividad partidista en su desempeño. En caso contrario se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes.

1.6 El SEM en la actualidad

Finalmente, ante los cambios que experimentó el sistema internacional y la exigencia de diseñar nuevas estrategias y enfoques para enfrentar los retos de la nueva agenda de seguridad internacional y garantizar condiciones de desarrollo sostenido y bienestar para la sociedad; además de la llegada del gobierno de Vicente Fox,³⁷ a través de las elecciones democráticas y competitivas celebradas el 2 de julio de 2000, poniendo fin a más de 70 años de gobierno de un solo partido, se expidió una nueva Ley del Servicio Exterior Mexicano el 25 de enero de 2002 y su respectivo Reglamento el 20 de agosto del mismo año.

³⁷ En respuesta a las necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, el gobierno de Vicente Fox plantea en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006, articularla en torno a cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Presidencia de la República.

Una de las primeras acciones que emprendió el canciller Jorge Castañeda al tomar posesión como Secretario de Relaciones Exteriores en diciembre de 2000, fue conformar la Comisión de Reforma del Servicio Exterior Mexicano, presidida por Jesús Silva Herzog e integrada por siete diplomáticos con amplia experiencia.³⁸ La tarea de este grupo, fue analizar la Ley y el Reglamento del SEM, así como los mecanismos de ingreso, ascenso, rotación y evaluación de sus cuadros, celebrando para ello más de 40 reuniones. La Comisión analizó las experiencias de otros servicios exteriores en el mundo y tuvo acceso irrestricto a todas las áreas que conforman la SRE, entrevistándose con personal diverso del SEM.

Como resultado de estos trabajos, el 28 de noviembre de 2001, el Ejecutivo Federal envió la iniciativa de reformas a la Ley del SEM al Senado de la República. Posteriormente, como lo marca el proceso legislativo, el 14 de diciembre de 2001, fue recibida la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del SEM, en la Cámara de Diputados. El 29 de diciembre de ese mismo año, se aprueba por el pleno de la Cámara de Diputados con 458 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones. Aprobada por esa Soberanía, el Senado de la República la ratificó por unanimidad, el 30 de diciembre de 2001. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002. ³⁹

Los diputados miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores consideraron que dadas las transformaciones del contexto internacional, era necesario fortalecer al SEM, impulsando la formación y preparación de sus integrantes para que cuenten con las mejores herramientas para enfrentar los retos que exige el ámbito internacional, logrando generar para nuestro país una política exterior más activa.

El objetivo de la reforma, fue el de dar transparencia y certidumbre a los procedimientos aplicables al ingreso, evaluación, ascenso y aplicación de sanciones administrativas, buscando la preservación de los derechos de los miembros del SEM,

³⁸ La Comisión estuvo integrada por Manuel Tello, embajador emérito; Andrés Rozental, embajador eminente; Federico Urruchúa, embajador; Mauricio Toussaint, ministro y actual oficial mayor de la SRE; Cecilia Jabber, y Arturo Dager, consejeros; y Ramón Muñoz Gutiérrez, responsable del área de Innovación Gubernamental. Periódico *La Jornada* de 12 de diciembre de 2002. p. 12.

³⁹ Comisión de Relaciones Exteriores. Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del SEM. Gaceta Parlamentaria, número 910 del sábado 29 de diciembre del 2001.

de manera que estos no resultaran afectados al pasar por procesos de evaluación, asegurando en todo momento la imparcialidad, objetividad y transparencia en los mismos.⁴⁰

Uno de los aspectos que se mejoran en la presente Ley, es el establecimiento de criterios claros y permanentes sobre la conformación de la Comisión de Personal, ya que se dispone que en dicha comisión debe participar un representante de cada rango del SEM, que asisten a las sesiones que contemplen casos de personal de su rango, con voz y voto. La presidencia de la Comisión estará a cargo de un embajador de carrera dedicado de tiempo completo a esta tarea, se incorpora al titular del IMR y se eliminan los tres funcionarios que discrecionalmente elegía el Secretario del ramo.

A las subcomisiones de Ingreso y Asuntos Disciplinarios se agrega una Subcomisión de Rotación, encargada de estudiar las solicitudes de movimientos y su difusión, así como una Subcomisión de Evaluación, cuya función es la de evaluar los expedientes del personal del SEM. Se establece también que las decisiones de la Comisión de Personal deben ser difundidas entre los miembros del SEM y las oficinas de la SRE.

Con relación a los criterios de ingreso al SEM, la presente Ley establece una frecuencia anual para los concursos, número mínimo y máximo de plazas a concursar. Asimismo, se introdujo un mecanismo de ingreso lateral, que establece requisitos de experiencia y edad.

Respecto a los criterios de evaluación, promociones y ascensos, la Ley incluyó elementos que obligan a la confidencialidad de los informes reglamentarios, además de establecer un mecanismo complementario de auto-evaluación, en el que el

⁴⁰ Se reformaron los artículos 3, 4, 5, 6, 7, primer párrafo, 8, 9, 10, 11, primer y segundo párrafo, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 24, primer párrafo, 27, primer párrafo, fracciones I, III, V, y los tres últimos párrafos, 28, primer párrafo y fracciones III y V, 29, 30, 31, 32, fracciones I, II y VI, 33, 34, 37, inciso b) de la fracción I, fracción II y segundo y tercer párrafos, 38, 39, 40, 43, fracción I, 45, 47 fracciones III y IV, 48, 49, 51, segundo párrafo y el inciso b), 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, fracciones I, X, y XI, 59, 60, 61 y 62; se adicionaron los artículos 1, con un tercer párrafo, 1-BIS, 2, con la fracción X, y la antes X pasa a ser XI, 7 con un tercer párrafo, 11, con un tercer párrafo y el antes tercero pasa a ser cuarto, 11-BIS, 27 con la fracción VI, 27-BIS, 28 con las fracciones VI, VII y VIII, 37 con el inciso c) de la fracción I, con dos últimos párrafos, 37-BIS, 40-BIS, 40-TER, 41, con un tercer párrafo, 52-BIS, 53-BIS, 58, fracciones, XIII y XIV, 63, 64 y 65, y se derogaron la fracción V del artículo 58.

interesado expone los elementos que a su juicio deben ser tomados en cuenta para evaluar su desempeño. Por primera vez, se establecen los informes anuales confidenciales para evaluar el desempeño de los titulares de oficinas o representaciones por parte de los miembros del SEM que laboren en dichas dependencias.

La Ley establece periodos mínimos de permanencia en cada rango con el fin de que los miembros del SEM adquieran la experiencia necesaria para aspirar a una promoción.

Una de las principales innovaciones de este marco legal, lo constituyó la incorporación de un examen de permanencia y actualización denominado de “media carrera” y que debe ser presentado antes de concursar para ascender al rango de Consejero. Se estableció también una evaluación quinquenal para todos los miembros del SEM, que como requisito de permanencia, evalúe el desempeño, el cumplimiento de obligaciones y la continuidad de los requisitos que debe cumplir todo el personal de carrera. Se incluyen criterios para integrar los jurados encargados de la revisión de los exámenes de ascenso.

Las reformas a la Ley del SEM, abarcaron al programa de rotación para que fuera un ejercicio anual que diera certidumbre a los miembros de carrera sobre su situación futura. Cambian los términos de permanencia, ya que el término de seis años como periodo máximo de estancia en México o en el extranjero se incrementa a ocho y el de cuatro años como máximo en cada adscripción aumenta a seis.

También se mejoraron las prestaciones por jubilación del personal del SEM, en función de los años trabajados, y se perfeccionaron los criterios para la separación del personal de carrera, diferenciando la separación del cargo como consecuencia de alguna sanción administrativa, frente a los casos de jubilación o renuncia, el estado de interdicción y otros supuestos.

Finalmente, con relación a los procedimientos disciplinarios, se precisa la competencia y composición de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, así como los términos para el seguimiento de los procedimientos. Asimismo, se estableció que en lo

no previsto por la Ley del SEM y su reglamento respecto a los procedimientos disciplinarios, se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en lugar de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el artículo Constitucional 123 apartado B fracción XIII, establece que los miembros del SEM se regirán por sus propias leyes. Se incluyen sanciones severas por conductas ilícitas graves.

Como podemos apreciar, fue un camino largo de más de 180 años que recorrió el SEM para lograr consolidarse como un cuerpo profesional diferente al resto de los funcionarios públicos, teniendo como su principal logro, haber conseguido su permanencia, lo que asegura la continuidad en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se regularon los procedimientos de ingreso y ascenso con base al mérito, además de especificarse los procedimientos de baja y separación del SEM. Cada uno de los aspectos mencionados serán abordados con detenimiento en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II.

NOCIONES GENERALES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE LO EXTERIOR

Antes de entrar al estudio de la carrera administrativa del Servicio Exterior Mexicano (SEM), es necesario conocer como referencia la estructura, funciones, atribuciones y sustento legal del SEM. Por tanto, en este capítulo abordaremos en primera instancia las características generales del SEM, para continuar con el análisis de los órganos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) encargados del manejo y control de los miembros de carrera del SEM, para terminar explicando los elementos que debe contener toda carrera administrativa: estatuto o ley, carrera y cuerpo de funcionarios.

2.1 *El Servicio Exterior Mexicano*

El sustento legal del SEM, se halla en la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento de 2002.¹ El SEM es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.²

¹ Ley del Servicio Exterior Mexicano; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002 y su Reglamento de 20 de agosto de 2002. Esta Ley derogó la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento de 1994.

² La Constitución General, distingue a los miembros del SEM, al señalar en su artículo 123, apartado B, fracción XIII, que "los militares, marinos, y los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del Servicio Exterior", se regirán por sus propias leyes. No obstante que el SEM se regula por su propia Ley, los Tribunales de la Federación pueden "conocer los casos concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular", según lo expresa el artículo 104, fracción VI, del mismo ordenamiento Constitucional.

El SEM depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la SRE, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³ y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.

Corresponde al SEM:

I. Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;

IV. Intervenir en la celebración de tratados;

V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;

VI. Velar por el prestigio del país en el exterior;

³ Expedida el 29 de diciembre de 1976, reformada por el artículo 3º del Decreto de 23 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de 29 del mismo mes y año, entrando en vigor el 1º de enero de 1983. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. La Nueva Administración Pública Federal; Colección Política y Administración, Edición Especial, No.1, México, 1992. pp. 62-63. En el artículo 28 se señalan las funciones y objetivos que debe desempeñar la cancillería, nosotros resaltaremos los directamente relacionados con este estudio:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

II. Dirigir el Servicio Exterior Mexicano en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley Orgánica del SEM, y por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.

VII. Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales;

VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;

IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional, y

X. Coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo;

XI. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.⁴

Los gastos a sufragar de conformidad al párrafo anterior, se realizarán de acuerdo a las reglas generales de operación que al efecto establezca la SRE, contando con la aprobación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y

⁴ Ley del Servicio Exterior Mexicano, *op.cit.* Artículo 2. El 13 de diciembre de 2001, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Pública, y de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, aprobó la adición de la fracción XI en el artículo 2 de la Ley del SEM de 2002. Lo anterior con el fin de formar un fondo con los ingresos por concepto del cobro de derechos federales en materia de servicios consulares, para la adecuada protección de los derechos de los mexicanos en el exterior.

XII. Las demás funciones que señalen al servicio exterior esta, otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.⁵

2.1.1 *El personal del Servicio Exterior Mexicano*

La Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1982, prevenía que sólo formaban parte del SEM el personal de carrera y el personal especial. Ahora bien, la Ley de enero de 2002 sostiene la división de personal que hizo la Ley del SEM de 1994, que divide en tres al personal del servicio: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.⁶

Personal de carrera, es el que está sujeto a una verdadera carrera administrativa, se rige por el sistema de méritos, tiene una naturaleza estable basada en la permanencia y la idoneidad. Cuenta con procedimientos de ingreso y promoción por concurso de méritos, y un programa de formación continua. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante.

Personal temporal, es el designado por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores según lo establece la Ley del SEM de 2002, anteriormente eran nombrados por el Presidente de la República. Su desempeño se sujeta a una misión específica, con una adscripción determinada, y no excederá los seis años. Al concluir su periodo o su misión, automáticamente quedarán fuera del SEM. No formaran parte del personal de carrera, ni forma parte de los escalafones respectivos, sólo en el caso de que ingresen por medio de los procedimientos de ingreso que previene la Ley; no obstante, el personal temporal tiene las mismas obligaciones que el personal de carrera. Los nombramientos se harán, de ser posible, en plazas que no correspondan al Servicio Exterior de carrera.⁷

⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. *op.cit.* El artículo 2 enriquece las atribuciones del SEM, puesto que la Ley del SEM de 1994, sólo contaba con diez incisos.

⁶ *Ibid.* Artículo 3.

⁷ *Ibid.* Artículo 7.

El antecedente de la reglamentación de dicho personal, que ahora lo encontramos en el artículo 7° de la Ley del SEM actual, se puede encontrar en los artículos 7° de la Ley de 1994, 21° de la Ley de 1967 y el 8 de la Ley de 1934.

Personal asimilado, es el que se integra por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, como: civiles y militares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, con cargo a su propio presupuesto. Sólo se les podrá incorporar por tiempo definido por la SRE, previo estudio de las solicitudes que presenten las dependencias o entidades correspondientes. Al igual que el personal temporal, tendrá las mismas obligaciones que el personal de carrera y, cuando la SRE lo requiera, deberá cubrir cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero. Las dependencias que hayan solicitado la integración de sus elementos al personal asimilado del SEM, serán las únicas responsables de los actos realizados por sus representados. Estará bajo las órdenes del jefe de misión diplomática o representación consular, al que le deberá rendir informe de sus actividades constantemente.⁸

En la actualidad, existe la posibilidad de acreditar como embajadores o cónsules generales a funcionarios de carrera del Servicio Exterior que tengan un rango de ministro o cónsul de primera con el propósito de adecuarse a prácticas extendidas en muchos países.

El Secretario de Relaciones Exteriores podrá designar cónsules honorarios con atribuciones específicas, quienes no serán considerados como personal del SEM. Dichos

⁸ *Ibid.* Artículo 8. Uno de los ejemplos más representativos del personal asimilado lo es el agregado militar. La Secretaría de la Defensa Nacional gestiona ante la SRE la incorporación de militares a estos cargos que, dentro del Ejército gozan de gran prestigio. Desgraciadamente, estos nombramientos son utilizados discrecionalmente por el Secretario de la Defensa Nacional, para favorecer a sus más allegados colaboradores, no siempre enviando a los más capaces. Por dar un ejemplo, la mayoría de los agregados militares, no dominan el idioma del país en el que cubrirán sus servicios, básico para su buen desempeño en las tareas asignadas.

cónsules podrán ser acreditados como cónsules generales, cónsules y vicecónsules honorarios.⁹

2.1.2 Las ramas Diplomático-Consular y Técnico-Administrativa

Desde la Ley del SEM de 1994 se fusionaron las ramas diplomática y consular, para formar la rama diplomático-consular y a la rama administrativa que ya existía, se adhirió el concepto "técnico", para quedar conformada como rama técnico-administrativa. Estas dos ramas integran al personal de carrera, y tendrá siempre el carácter de permanente. Su desempeño en general, está caracterizado por los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante.¹⁰

La rama diplomático-consular, comprende las siguientes categorías:

Embajador.

Ministro.

Consejero.

Primer Secretario.

Segundo Secretario.

Tercer Secretario.

Agregado Diplomático.

La rama técnico-administrativa, comprende las siguientes categorías:

Coordinador Administrativo.

Agregado Administrativo "A".

Agregado Administrativo "B".

Agregado Administrativo "C".

Técnico-Administrativo "A".

Técnico-Administrativo "B".

⁹ *Ibid.* Artículo 13.

¹⁰ *Ibid.* Artículo 4.

Técnico-Administrativo "C".¹¹

Los miembros del SEM en el extranjero, desempeñan indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales.¹² Las misiones diplomáticas de México ante gobiernos extranjeros, tienen el rango o la acreditación de embajadas, y ante los organismos internacionales, el de misiones permanentes; las representaciones consulares tienen el rango de consulados generales y consulados de carrera.¹³

En todas las misiones diplomáticas y representaciones consulares, después del titular de la misma, habrá un jefe de cancillería y un representante alterno o cónsul adscrito. Esto para cubrir las ausencias de los titulares, y no dejar sin encargado a las misiones o representaciones.¹⁴

Cuando en la formación de una misión específica afecte la competencia de otra dependencia de la Administración Pública Federal, la SRE deberá escuchar, atender y asesorar a la dependencia que corresponda para la integración de la delegación correspondiente. Estas misiones deben estar siempre coordinadas con el jefe de misión diplomática o de representación consular.¹⁵

El jefe de misión o de representación elabora, conforme a las directivas y normas generales de la SRE, un manual interno de organización que determine la distribución del trabajo por áreas de responsabilidad.

Una de las ventajas que tienen los miembros del SEM destacados en el exterior consiste en que siempre están informados de lo que acontece en nuestro país a través de la Dirección General de Información de la SRE, puesto que por medio de ésta, les llega la información sobre los programas y actividades del Gobierno de la República y de

¹¹ *Ibid.* Artículo 5.

¹² *Ibid.* Artículo 10.

¹³ *Ibid.* Artículo 12.

¹⁴ *Ibid.* Artículo 15.

¹⁵ *Ibid.* Artículo 16.

los sucesos notables de la vida nacional. Así, no estarán desconectados del acontecer nacional, apegando su desempeño hacia lo que mejor convenga para el país.

2.1.3 Miembros activos del Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano, integrado por las ramas diplomática-consular y la rama técnico-administrativa, cuenta con 1385 miembros activos, comisionados tanto en el exterior como en México.

El Gobierno de la República mantiene relaciones diplomáticas con 165 países y cuenta con 67 embajadas. Además, tiene establecidas 61 oficinas consulares en todo el mundo. La estructura básica de la SRE comprende seis subsecretarías, una oficialía mayor, la consultoría jurídica, 26 direcciones generales, cuatro órganos desconcentrados y una unidad de contraloría interna.

2.1.4 Obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano

Es obligación de todo miembro del SEM actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que la Ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo Gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.

Los miembros del Servicio Exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozca con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aún después de abandonar el servicio, cuando se trate de asuntos cuya divulgación

podiera causar perjuicio a los intereses nacionales.¹⁶

2.1.4.1 Las obligaciones del Jefe de Misión son las siguientes:

1. Mantener informada a la SRE sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del Estado ante cuyo Gobierno u organismo internacional estén acreditados, así como de sus relaciones internacionales, en los términos de las instrucciones recibidas desde la SRE;
2. Representar a México ante los organismos internacionales y en reuniones de carácter intergubernamental, y mantener informada a la SRE de las principales actividades de dichos organismos o que se desarrollen en esas reuniones. En todo caso, normarán su conducta por las instrucciones que reciban de la propia SRE;
3. Requerir cuando proceda y con las cortesías del caso, las inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios mexicanos, conforme a los tratados internacionales y especialmente aquellas que México concede a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la SRE puede renunciar a las inmunidades de jurisdicción de que gozan estos funcionarios en el extranjero;
4. Supervisar el funcionamiento de la sección consular de la misión diplomática a su cargo, misma que quedará bajo su responsabilidad institucional.¹⁷

2.1.4.2 Las obligaciones del Jefe de Oficina Consular

1. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho

¹⁶ *Ibid.* Artículos 41 y 42.

¹⁷ *Ibid.* Artículo 43.

- internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial;
2. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;
 3. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil;
 4. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la República, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;
 5. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;
 6. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y
 7. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.

Los jefes de oficinas consulares podrán delegar en funcionarios subalternos el ejercicio de una o varias facultades, sin perder por ello su ejercicio ni eximirse de su responsabilidad.¹⁸

2.1.5 La Dirección General de Protección de Asuntos Consulares

Un organismo directamente relacionado con la actividad consular, es la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, a la que le corresponde instruir a las oficinas del SEM y a las delegaciones en el interior de la República en el manejo eficaz y

¹⁸ *Ibid.* Artículo 44.

oportuno de los casos en que se requiera dar protección a nacionales en el exterior y auxiliar en los casos que requieran trámites concertados con otras autoridades federales, estatales y municipales.

También le corresponde recibir, estudiar y glosar los informes de protección que rindan las oficinas del Servicio Exterior. Emite instrucciones a las oficinas del SEM respecto a asuntos técnico-consulares y se coordina con las demás unidades administrativas de la Secretaría que fueren competentes en aspectos políticos, culturales, de cooperación técnica y científica, comercial, turística y de imagen de México.

Además supervisa y autoriza a las oficinas diplomáticas y consulares la expedición de pasaportes, visas, actos notariales, autorizaciones de internación, certificados de matricula consular, legalización de documentos públicos, cartillas del servicio militar nacional, y todos los demás actos jurídicos de competencia de las oficinas consulares. Es su obligación opinar sobre la apertura o cierre de oficinas consulares tanto en México como en el extranjero y sobre la asignación de personal, recursos materiales y financieros.

Supervisa en las materias que son de su competencia, que las oficinas consulares de la Secretaría cumplan las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica del SEM. Propone también la apertura y clausura de consulados honorarios, elabora las cartas patentes de dichos funcionarios y supervisa el funcionamiento de dichas oficinas.¹⁹

Una obligación común para los jefes de misiones diplomáticas, de representaciones consulares y unidades administrativas de la SRE, es la de informar cada seis meses, con base en las actuaciones desarrolladas por los miembros del SEM a sus órdenes, sobre la aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estime necesario. El personal evaluado tendrá derecho a conocer el

¹⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 10 de agosto de 2001. Artículo 21.

contenido del informe sobre su desempeño y de expresar en el mismo la opinión que considere pertinente.²⁰

Es importante destacar que queda prohibido a los miembros del SEM, intervenir en asuntos internos de carácter político de Estado donde se encuentren comisionados o en los asuntos internacionales ajenos a México; así como ejercer, en el Estado donde se hallen, cualquier actividad profesional o comercial en su provecho, y desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otros países, sin la autorización correspondiente.²¹

2.2 *Noción de cuerpo*

La noción de cuerpo se manifiesta al tener a un conjunto de funcionarios perfectamente delimitado, agrupado en un mismo régimen legal y específico, y que tienen como vocación el mismo destino.²² Como lo hemos mencionado, la carrera administrativa propicia el desarrollo de un *cursus honorem* de profesionalización incremental, que se ve enriquecida por un sentimiento de pertenencia a la administración pública, con reconocimiento y prestigio social. En este mismo sentido, el cuerpo constituye un marco de referencia que permite reclutar a los miembros del SEM por rama y no para cada puesto en especial.

Desde que nacimos como país independiente, el SEM se ha caracterizado por un profundo sentimiento de pertenencia. Esto, porque desde la primera legislación se

²⁰ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículo 45.

²¹ *Ibid.* Artículo 46.

²² Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública de España. España, 1988. pp.592-593.

integró al SEM en dos cuerpos funcionariales con funciones específicas: el cuerpo diplomático y el cuerpo consular.

Estos dos cuerpos, han estado regidos por disposiciones formales no sólo distintas e individuales al resto de los servidores públicos en México, sino también específicas y propias; al tiempo que se fueron perfilando con más precisión elementos característicos como el ingreso al servicio, la estabilidad y la permanencia, la formación y la capacitación, la promoción, la disponibilidad y el retiro. Además se sentaron bases para la gradual especialización de los cuerpos consular y diplomático.

En la Ley del Servicio Exterior de 1934, la antigua noción de cuerpo desapareció entre los diplomáticos y los consulares, quienes se encuadraban dentro de la rama diplomática y la rama consular, pero a pesar de ello, se siguió teniendo por parte de los integrantes de cada una de estas ramas, el sentimiento de pertenencia.

2.3 Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002

Un requisito indispensable de toda carrera administrativa es contar con la normatividad suficiente que dé la certidumbre necesaria a los procedimientos aplicables al ingreso, evaluación, profesionalización, ascenso, aplicación de sanciones administrativas, separación y retiro de sus integrantes.

En el caso, la Ley Orgánica del SEM y su Reglamento no son fenómenos esporádicos ni producto de la espontaneidad. El antecedente más remoto de la Ley del SEM –como se abordó en el capítulo I-, lo encontramos en la disposición legislativa del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1822. El antecedente más reciente es la Ley del SEM del 25 de enero de 2002 y su Reglamento de agosto del mismo año. La legislación que rige al SEM ha estado en constante revisión y actualización para adecuarse a los rápidos cambios de la situación mundial.

La Ley del SEM actual, está integrada por XI capítulos, 65 artículos y 5

transitorios.

El primer capítulo "Del Servicio Exterior Mexicano", comprende los artículos 1º y 2º, en los que además de señalar los objetivos del Servicio Exterior, define al mismo como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, que se encargará de ejecutar la política exterior.

El segundo capítulo "De la integración del Servicio Exterior Mexicano", abarca de los artículos 3 al 9, en los que se establecen las categorías de los miembros del cuerpo diplomático-consular y técnico-administrativo, además de describir al personal de carrera, temporal y asimilado.

El tercer capítulo "De la Organización del Servicio Exterior Mexicano", abarca de los artículos 10 al 18, fijando las modalidades para su acreditación y asegurando una rotación permanente. Este capítulo reitera la atribución del Canciller para designar cónsules honorarios y refrenda la atribución de la SRE para definir la composición y funciones de las delegaciones que representarán a México en cualquier foro internacional.

El cuarto capítulo "De los Embajadores y Cónsules Generales", que comprende de los artículos 19 al 25, se refiere a los requisitos para ser embajadores y cónsules generales. Asimismo destaca las atribuciones para ser embajador eminente.

El quinto capítulo, "De la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano", comprende los artículos 26 y 27. Enumeran sus funciones e integración.

El sexto capítulo, "Del ingreso al Servicio Exterior Mexicano", agrupa los artículos 28 al 36. A diferencia de la Ley anterior, esta Ley precisa nuevos requisitos para ingresar al Servicio Exterior. A su vez, el personal de carrera perteneciente a la rama técnico-administrativa tendrá también que presentar examen público y cubrir una serie de

requisitos.

El séptimo capítulo, "De los ascensos del Personal de Carrera", comprende de los artículos 37 al 40. Se plantea el ascenso mediante requisitos de aprobación de exámenes, evaluación de su expediente y antigüedad, se establece un período límite de siete años para ascender a la categoría inmediata superior.

El octavo capítulo, "De las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano", abarca los artículos 41 al 46. Detallan el comportamiento al que deberán estar sujetos los miembros del SEM, que será acorde con las instrucciones recibidas por la SRE.

El noveno capítulo, "De los derechos y prestaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano", agrupa los artículos 47 al 51. Detalla los derechos y las prestaciones de los miembros del SEM y establecen las prerrogativas económicas y sociales.

El capítulo noveno bis, "De la disponibilidad en el Servicio Exterior Mexicano", comprende los artículos 52 y 52 bis. Este es un nuevo capítulo que se agrega a la LSEM de 2002, establece los casos y los procedimientos para la disponibilidad de algún miembro del SEM.

El capítulo décimo, "De la separación del Servicio Exterior Mexicano", comprende los artículos 53 al 56. En ellos se establecen nuevas causas de baja del SEM, tales como jubilación y declaración de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria. Además, en caso de fallecimiento de un miembro del SEM, se fijan nuevas prerrogativas.

El capítulo décimo primero, titulado "De las sanciones administrativas", abarca los artículos 57 al 65, y toca lo referente a las sanciones administrativas. Se pretendió armonizar este ordenamiento con el Código Federal de Procedimiento Penales en lugar

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además se establecen las sanciones administrativas como el apercibimiento público o privado, la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación.

Las disposiciones transitorias de esta Ley, señalan cuestiones como las referentes al inicio de su vigencia, la abrogación de la anterior Ley del SEM de 1994, el ajuste de los procedimientos para la aplicación del examen de media carrera, entre otras cosas.²³

2.4 *El Sistema de Méritos del Servicio Exterior Mexicano*

El concepto de mérito tiene significados diversos de país a país, como de tiempo en tiempo. De entrada, se debe distinguir el principio del mérito y el sistema de méritos. El principio de mérito significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos estén basados únicamente en el mérito, en el sentido de idoneidad para el trabajo. El sistema de méritos, por su parte, entraña las políticas y procedimientos por los cuales es implementado el principio del mérito.

El sistema de méritos es reconocido como un aportación de la cultura angloamericana como contraparte al sistema de botín, pero la idea corresponde a la humanidad en su conjunto. Sencillamente, constituyó la introducción histórica de procedimientos de selección para el servicio público con base en una evaluación competitiva y pruebas de conocimientos y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.²⁴

²³ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. *op.cit.*

²⁴ Guerrero Orozco, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Editorial Plaza y Valdés. México 1998. pp. 32-33.

Ahora bien, el sistema de méritos, es imprescindible para toda carrera administrativa como elemento de evaluación para el ingreso y promoción de sus integrantes, pues ofrece los elementos necesarios para aquilatar la capacidad de cada uno de ellos.

Dicho sistema ha demostrado a lo largo de los años su eficacia y valor para promover al personal de carrera perteneciente al SEM, en condiciones de igualdad, garantía técnica y objetividad.

Este sistema, constantemente califica los méritos alegados por los aspirantes para optar por el ascenso a la categoría siguiente. Para el buen funcionamiento de este sistema, es necesario especificar cuáles son los puntos valorativos para aquilatar el mérito personal de cada miembro. Así, al conocer cuáles son los criterios de evaluación, podrán cumplir cada uno de ellos y estar mejor calificado para ascender a la categoría siguiente.

El concurso de méritos califica conceptos como la calidad e importancia de los servicios prestados, superación académica, trabajos escritos, entre otros.

Desde la Colonia, ya se aplicaba el criterio del sistema de méritos, puesto que para poder ascender dentro de los organismos públicos, no era suficiente sólo la antigüedad, sino también el mérito. La implantación del mérito fue posible gracias a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones en la administración española, principalmente en la Nueva España, donde la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona obligaron a incrementar la solvencia laboral de los servidores públicos.

El México Independiente impuso nuevos criterios a la administración de personal en general, entre los que destaca la libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Ejecutivo, por ello se suprimió el sistema de mérito para el ingreso y la

promoción. Pero dentro del SEM, se siguió fortaleciendo al sistema de mérito, puesto que a partir de 1822 se empezaron a dar disposiciones jurídicas en las cuales se fue perfeccionando entre otros aspectos de la carrera administrativa, el sistema de mérito.

En el Decreto del 6 de abril de 1861, sobre la Planta de la Secretaría, prevenciones para la provisión de las plazas y los derechos de los que las obtengan, ya se estipulaba que la provisión de las plazas se haría sin mas consideración que la aptitud y el mérito de los empleados y la del mejor servicio público.²⁵

Hasta la actualidad, y a través de las varias legislaciones que regulan la vida del SEM se han ido perfeccionando los valores inherentes al sistema de méritos, destacando como el criterio idóneo para el ingreso y la promoción, alejando el favoritismo para la selección del personal de carrera de lo exterior.

2.5 La Comisión de Personal del Servicio Exterior

La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, surgió con la Ley Orgánica del SEM de 1967, y en la actualidad se le considera un órgano primordial que emite los juicios de valor y seguimiento para la rotación y evaluación de los miembros del SEM.

Somete a la opinión del Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia de personal del SEM. Además, propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la fijación de tasas de sobresueldos por carestía de vida en el extranjero.

Este organismo se mantiene en constante actualización de las políticas y procedimientos aplicables al SEM, con la finalidad de fortalecerlo y profesionalizarlo, así

²⁵ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. p. 961.

como para mejorar y agilizar sus procedimientos de ingreso, instrumentar programas de capacitación y actualización periódica y establecer una rotación más justa y eficaz.

Dicha Comisión es presidida por un embajador de carrera del Servicio Exterior designado por el Secretario del ramo, quien se desempeña como presidente y debe dedicarse de tiempo completo a sus labores, durando en su encargo un periodo no menor de un año, ni mayor de tres. El presidente de la Comisión de Personal tiene la representación legal de dicho órgano colegiado para efecto de juicios de amparo, de nulidad y federales.

Además esta integrada por los siguientes funcionarios: el Oficial Mayor de la Secretaría, quien sufre al presidente en sus ausencias; el Director General del Servicio Exterior y de Personal, quien se desempeña como secretario de la misma; el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría; el titular del Instituto Matías Romero; y por un representante de cada uno de los rangos desde técnico administrativo "C" hasta coordinador administrativo y de tercer secretario hasta ministro, que son elegidos por sus pares para cubrir periodos de un año.

Cuando se ventilen asuntos concernientes a otros funcionarios de la Secretaría, estos pueden ser invitados a participar.

En todo caso, la mayoría de los integrantes de la Comisión debe ser personal de carrera. El reglamento de la Comisión lo expide el Secretario de Relaciones Exteriores, como lo marcan sus facultades.²⁶

Para su funcionamiento, la Comisión de Personal del SEM cuenta con cuatro subcomisiones:

- I. Subcomisión de Ingreso;

²⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículos 26, 27 y 27 bis y 52 del Reglamento Interior de la SRE vigente.

- II. Subcomisión de Rotación;
- III. Subcomisión de Evaluación, y
- IV. Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, cuya función consiste en substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios de los miembros del SEM.

Los miembros de las subcomisiones no pueden participar en las sesiones a través de representantes o suplentes, con excepción del presidente de cada una de ellas. En el caso de ausencia temporal del presidente de las subcomisiones de ingreso, rotación, evaluación o de asuntos concernientes al SEM, son suplidos por el Director General del Servicio Exterior y Personal. El presidente de las subcomisiones tiene la representación legal de cada uno de estos órganos colegiados para efectos de amparo, de nulidad y federales. Los asuntos que se ventilen en la Comisión de Personal tienen el carácter de confidenciales.

Es importante señalar, que el aprovechamiento de los adelantos tecnológicos por la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano y la Dirección General del Servicio Exterior, es indispensable para el buen funcionamiento de un Servicio Exterior moderno. Por ello, se cuenta con un sistema de información de personal del SEM. Dicho sistema tiene la ventaja de estar integrado a un sólo equipo de cómputo y de contar con una base única de datos que permite la actualización automática de todos los registros relacionados con el personal del SEM.

El sistema de información del SEM contiene todos los datos relacionados con la vida académica y profesional, así como los datos generales del personal del Servicio; incluye el manejo de las plazas del SEM y los datos de la integración de las representaciones en el exterior. Esto permite, de manera rápida y eficiente, la consulta inmediata de cualquier dato, la elaboración y cumplimiento de los acuerdos administrativos (nombramientos, ascensos, bajas, traslados, etc.); el pago de gastos de instalación, pasajes, viáticos y menajes; la actualización permanente de las plantillas de las representaciones en el exterior, la edición oportuna y actualizada del directorio de las

citadas misiones, el control y manejo de las plazas tanto del personal del SEM como del auxiliar; la localización y consulta rápida de datos relacionados con los miembros del SEM, del personal auxiliar y el asimilado al servicio y la edición del escalafón.²⁷

2.6 La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal

La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal depende directamente del Oficial Mayor de la Secretaría, y le corresponde llevar a cabo la planeación de los recursos humanos aplicando el sistema de administración de personal que se establezca en la Secretaría. Vigilará la aplicación de la Ley del SEM y su reglamento. Esta dirección preparará las cartas credenciales de los embajadores y las patentes de los funcionarios consulares.

Esta Dirección tiene por obligación dar cuenta a la Comisión de Personal del Servicio Exterior, de las propuestas que formulen los subsecretarios y el Oficial Mayor de las condiciones personales de los funcionarios o empleados del propio servicio para efecto de que se consideren los casos de cambio o promoción. También lleva el registro del personal de SEM adscrito a las misiones diplomáticas, consulares y ante organismos internacionales.

Sirve también como coordinadora con las demás unidades administrativas competentes con todo lo relacionado con el personal comisionado en el extranjero, una forma de detectar necesidades es manteniendo constantemente correspondencia con el personal comisionado en el exterior.

Gestiona todo lo relacionado con la adecuada radicación de los funcionarios del SEM y su familia cuando regresen a desempeñar una comisión en la Secretaría, y representa los miembros del SEM ante las autoridades u organismos de la Administración Pública Federal.

²⁷ Organización y Estructura de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1992 p. 37.

Una función muy importante de esta Dirección es la de realizar las labores relativas al reclutamiento, selección, nombramiento, contratación, remuneración, incentivos, ubicación, reubicación y control de personal; así como conducir las relaciones de trabajo. Vigila la adecuada aplicación de las condiciones generales de trabajo, del reglamento de escalafón, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, y establece los procedimientos para la imposición de sanciones y su aplicación al personal cuando corresponda.

Además tiene participación en la capacitación y adiestramiento para el personal de la Secretaría, y propone a la Oficialía Mayor los proyectos sobre esta materia, vigila su cumplimiento y evalúa resultados.

Le corresponde intervenir ante el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en lo relativo a las prestaciones del personal del SEM. Además tramita y supervisa toda la documentación relacionada con el capítulo de servicios personales de la Secretaría, y respecto al personal del SEM, lleva el control de expedientes, registros, constancias, solicitudes y demás documentos; así como cuidar la permanente actualización y correcta clasificación y archivo.²⁸

²⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* Artículo 32.

Capítulo III.

I N G R E S O

Para que exista una carrera administrativa real deberá no sólo tener objetivos claros, funciones establecidas, métodos definidos y sentido de cuerpo, sino un antecedente de características comunes que los distinga y destine claramente a integrarse a ese cuerpo. Por eso es necesario que se realice un proceso de ingreso al SEM y que dicho proceso procure comprobar las características apropiadas para el desempeño de las funciones que les van a ser encomendadas. A lo largo de los años se fue mejorando el proceso de ingreso, hasta contar con un sistema eficiente y eficaz para formar parte de la carrera administrativa del SEM.

3.1 Rama Diplomática-Consular

3.1.1 Antecedentes en el siglo XIX

En el Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos e instrucciones y sueldos del personal diplomático de 1822, encontramos el primer antecedente en cuanto a requisitos que debieran cubrir los miembros del SEM, y es, que todos los individuos que se comisionaron al extranjero, deberían ser nativos del país o con residencia de por lo menos siete años. Además no se necesitaba examen o aprobación para estas comisiones.¹

¹ Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano (1822-1967). Secretaría de Relaciones Exteriores, Tomo I, México, 1981. pp.1-3.

Una de las principales preocupaciones en los primeros años del México independiente, era garantizar que sus representantes en el exterior tuvieran un fuerte arraigo para evitar cualquier deslealtad al gobierno recientemente constituido.

En un documento de un autor anónimo titulado "Instrucciones para la designación de un Enviado Diplomático a España, del Imperio de Iturbide", se destacan los requerimientos que debía cubrir el que fuera a desempeñarse en el SEM en aquella época.

El documento mencionaba que "es de la mayor importancia salga del Imperio con la brevedad posible, un enviado para España; el Gobierno debe cuidar que el elegido sea hombre activo, ilustrado, reservado, sagaz, instruido en las maneras del gran mundo y en el trato de los cortesanos, astutos todos, profundos, y por lo ordinario de mala fe, importa conocerlos para no ser víctima de sus intrigas, y saber que son gentes a quienes debe demostrarse gran amistad, pero desconfiar de cuanto digan hasta tener datos seguros para creerlos. Convendrá también -añaden las instrucciones- haya estado antes en España, y esté relacionado con algunos personajes del país; es indispensable que tenga conocimientos políticos, sepa las fórmulas diplomáticas, conozca la propiedad del idioma para no ser sorprendido con palabras y frases que puedan ser tergiversables, que esté versado en la historia antigua, y muy particularmente en la moderna desde el año 1790 hasta el día, que haya estudiado los últimos tratados celebrados entre las naciones de Europa, que tenga nociones exactas del derecho público, y conozca perfectamente a su país, y las relaciones que le conviene establecer atendiendo su estado político, su situación geográfica, sus costumbres, sus necesidades y sus producciones previendo siempre por un cálculo de aquellos que no se equivocan, entre los hombres que saben el tiempo que podrán tardar en variar las circunstancias, para no equivocarse deslumbrándose con ventajas presentes que suelen ser daños futuros".²

² González Parrodi, Carlos. La Legislación del Servicio Exterior Mexicano, en El Servicio Exterior Mexicano, Compilación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, 1987. p.2.

Cabe aclarar, que en ese entonces no fue nombrado por Agustín de Iturbide ningún enviado diplomático para España, pero las instrucciones de este autor anónimo, siguen vigentes hasta nuestros días para el ingreso al SEM.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, primera del México independiente, en su artículo 100 fracción IV, atribuye al Presidente de la República, nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros, con la aprobación del Congreso General.³

En la Primera Ley del SEM decretada el 31 de octubre de 1829, se exigía que para ser empleado de algunas de las legaciones existentes en aquel momento, se requería ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de los derechos del ciudadano y mayor de treinta años. Pero los vicecónsules se podían prever en mexicanos o extranjeros, y en igualdad de circunstancias se preferían a los nacionales.⁴

Posteriormente, en las Leyes Constitucionales signadas por Antonio de Santa Anna, el 29 de diciembre de 1836, además de poder nombrar a los empleados diplomáticos y cónsules, se le atribuye al Presidente de la República la libertad de remoción de los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgara conveniente.

La Ley del Arreglo del Cuerpo Diplomático de 1853, en el título segundo denominado "De las cualidades de los empleados diplomáticos y reglas para nombrarlos" reivindica la nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, como requisito *sine qua non* para formar parte del cuerpo diplomático y denota como

³ Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior. p.13.

⁴ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. Secretaría de Relaciones

cualidades de todo empleado diplomático, la buena reputación, la acreditada aptitud y la probidad calificada en cualesquiera de las profesiones honrosas y literarias.

En el nombramiento de secretarios y oficiales, son preferidos los empleados del Ministerio de Relaciones y los que hubieran prestado los servicios en la función diplomática, exigiéndose por primera vez requisitos de conocimientos en derecho de gentes, en el convencional de la República, en historia, geografía y en el idioma francés y en aquél del lugar donde son destinados. La responsabilidad de los empleados diplomáticos en el desempeño de sus funciones se consagra por primera vez, siendo competente en su caso, la Corte Suprema.⁵

La Constitución Federal de la República Mexicana signada el 12 de febrero de 1857 por Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la república Mexicana, ratifica la facultad del Presidente de la República de nombrar y remover libremente a los agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Congreso de la Unión. Además de agregar la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, con ratificación del Congreso.

El artículo 85 de dicho ordenamiento menciona que las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes: II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. III: Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente. X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados en las potencias extranjeras, con ratificación del Congreso.

Durante la ocupación extranjera encabezada por Maximiliano de Habsburgo, las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865, establecían que los miembros del SEM debían cubrir el requisito de nacionalidad

Exteriores. 2002. pp.4-8.

⁵ *Ibid.* pp. 18-23.

mexicana, buena reputación y para el caso del primer y segundo secretarios, el examen previo de conocimientos. Las atribuciones consulares se incrementan al autorizarse la competencia en funciones judiciales, arbitrales y notariales.

La Ley del Cuerpo Consular del Imperio en su artículo 5º establecía el antecedente de la Comisión Consultiva de Ingreso al señalar que para ser cónsul o vicecónsul se requiere ser mayor de 25 años y haber sido aprobado en el examen que le hará una comisión nombrada por el ministro de Negocios Extranjeros.⁶

En el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano de 16 de septiembre de 1871, se estableció que toda persona que quisiera ingresar al empleo consular, debía dirigirse al Ministerio de Relaciones Exteriores, probando que conocía el derecho internacional relativo a cónsules, el mercantil marítimo, las leyes generales de la República en cuanto concierne al oficio consular, y el idioma del país en que hubieren de ejercer sus funciones, además del correcto uso del idioma castellano.

Indicaba a su vez, la ratificación para que el Ejecutivo Federal nombrara a los agentes consulares de conformidad con lo que establecía la Constitución de 1857 y la Ley de 12 de febrero de 1834, y en casos de necesidad urgente, serían nombrados por el Jefe de Legación, o en su ausencia por el cónsul general, pero con carácter provisional.⁷

En la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático de 1888, se estipulaba en materia de Ingreso, que para ser secretario de legación se requería ser ciudadano mexicano, mayor de 25 años y poseer conocimientos de historia, derecho internacional, geografía, diplomacia, latín, francés e inglés, los cuales estaban sujetos a comprobación por medio de actas de examen en las escuelas públicas, por un título profesional, por obras o trabajos publicados o por examen especial que al efecto ordene la Secretaria de Relaciones Exteriores.

⁶ *Ibid.* pp. 27-44.

⁷ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. p.177.

A lo largo de los años, el ingreso a la carrera diplomática se reglamentó de manera más estricta y rigurosa. Los exámenes se realizaban públicamente, presididos por un jurado integrado por el secretario o subsecretario de Relaciones Exteriores como presidente, dos funcionarios con la categoría de primer secretario de legación y un profesor de idiomas. El jurado, mediante votación secreta, decidía si los candidatos debían ser aprobados o aplazados para un nuevo examen, pudiendo ser recusados hasta dos miembros con excepción del presidente.⁸

3.1.2 Antecedentes en el siglo XX

En la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano y su Reglamento de 1910, se estipulaba que el ingreso a la carrera consular demandaba la presentación de un diploma de aspirante a la carrera consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración, o bien, ser examinado y aprobado por un jurado de la Secretaría de Relaciones en las materias que forman el plan de estudios de dicha carrera.⁹

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento de 1922, si bien es cierto que los ordenamientos precedentes consideran al examen público como requisito previo de ingreso a la carrera diplomática, dicha Ley establecía por primera ocasión el Concurso Público bajo un criterio de selectividad competitiva, trámite que se realizaba mediante una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de la capital, la SRE participa las vacantes de aspirantes, señalando entre otros requisitos, la comprobación de la instrucción primaria superior. De esta forma, el procedimiento de selección se torna minucioso y taxativo.¹⁰

⁸ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp.75-84.

⁹ *Ibid.* pp. 115-327.

¹⁰ *Ibid.* pp. 328-355.

La primera innovación fue exigir entre otros requisitos (en comparación de la Ley de 1910 que sólo exigía materias rudimentales y no siempre se cumplía con el requisito de ingreso), una instrucción más vasta y profunda, aunque limitada a la suma de conocimientos que se han considerado como la mínima indispensable para el ingreso; pero al mismo tiempo favorece la mejor selección de personal, porque se sanciona desde esta ley, que las vacantes del rango diplomático más bajo, se llenen siempre mediante concurso convocado por la SRE, asignándose a los aspirantes con mayor instrucción y aptitud y entre otros méritos, al de mayor cultura científica y literaria.

Además, permite ir modificando, como los tiempos lo requirieran, los programas de los concursos, para así lograr una mejor selección de personal que el servicio necesitaba.

La segunda innovación, considerando en ese entonces que los funcionarios diplomáticos estaban ya extranjerizados por la larga ausencia fuera del país, la jefatura de misión diplomática, era otorgada a los políticos que el Ejecutivo creyera capacitados para ejercer dichas funciones y cuyo nombramiento sería aprobado por el Senado de la República.

Por lo anterior expuesto, la carrera administrativa del SEM terminaba con el grado inmediato inferior al de jefe de misión y pertenecían a ella todos los funcionarios técnicos de suficiente experiencia que hubieran ingresado al servicio cubriendo los requisitos que se pedían. Estos funcionarios de carrera, no quedaban excluidos de la posibilidad legal de desempeñar en algunas ocasiones las jefaturas de misión.

A las dos innovaciones anteriores se suman las siguientes:

I. Se sustituyó al tercer secretario de legación por el de aspirante a la carrera diplomática o agregado remunerado, cargo en el cual hacían por lo menos dos años de práctica en alguna legación o embajada en el exterior.

II. Se crea el puesto de consejero, que antes de esta Ley no existía, y fue para darle mayor extensión a la carrera diplomática y para que haya un funcionario con la suficiente experiencia para que asesorara al jefe de misión.

En aquel tiempo, con apego a la Ley, se llevaron a cabo concursos de ingreso, en donde un número importante de candidatos eran profesionistas universitarios y entre ellos varios se rechazaron. Otrora, esta experiencia suministraba una benéfica demostración de la posibilidad de implantar integralmente el servicio civil, en el que tan fuertemente se había arraigado la falsa creencia de que los empleos públicos no podían ser más que el producto exclusivo del caprichoso y arbitrario favor de los gobernantes.¹¹

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano y su Reglamento de 1923, incorporó el sistema de Concurso Público como condición de ingreso al servicio consular, y los requisitos eran los mismos que se pedían en la Ley de 1922.¹²

Con la promulgación de esta Ley, y considerando que parte del servicio consular había sido nombrado en la Revolución, los funcionarios que hubieren ingresado y recibido su nombramiento sin presentar siquiera la deficiente prueba de aptitud que exigía la Ley anterior, a la mayoría del personal del SEM, se les aplicó el examen que marcaba la nueva Ley, y de acuerdo con el resultado se les ratificó o retiró la confianza del Ejecutivo, revalidando o anulando sus nombramientos. Todas las vacantes se cubrieron con apego a lo que marca la Ley de 1923.

Bajo un acentuado criterio de correlatividad con la legislación diplomática, los presentes ordenamientos prescriben que el gobierno puede preferir para el cargo de cónsul general, a mexicanos no pertenecientes al Cuerpo Consular que gocen de notoria aptitud y buena conducta.

¹¹ La Política Exterior. México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia; México, 1976. pp. 274-289. Al abrirse las sesiones del Congreso, el 1º de septiembre de 1922, Alvaro Obregón manifestó la importancia de dar un impulso cuantioso a la profesionalización del SEM, promoviendo la reorganización de las Oficinas Diplomáticas y Consulares.

¹² Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 356-522.

Aparte de los requisitos de capacidad y competencia que deben comprobarse por medio de un examen público y general, se establecen otros, el de ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber cumplido 27 años de edad a la fecha de solicitud de ingreso y haber cursado la instrucción secundaria o su equivalente.

Poco elogiada y criticada con denuedo, es la modalidad que implantó esta Ley al facultar al Ejecutivo de la Unión a designar personal diplomático y consular en todas las categorías para el desempeño de una comisión determinada por tiempo definido.¹³

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967, cuenta con dos innovaciones; primera, se constituye la Comisión Consultiva de Ingreso, cuyos antecedentes se remontan a los ordenamientos imperiales de 1865. El objeto primordial de la naciente Comisión, sería el de otorgar a los miembros del SEM una seguridad de que los ascensos, traslados, medidas disciplinarias, etc., obedecieran realmente a méritos o deméritos de los propios funcionarios y a las necesidades del Servicio Exterior.

Se fijó la edad máxima de 25 años de edad para los aspirantes a ocupar plazas vacantes cuando tengan el grado de bachiller y de 28 años de edad cuando posean un grado mayor; estableció, por primera vez, que todos los candidatos admitidos recibieran un nombramiento provisional de vicecónsul, pero no serían considerados miembros regulares del SEM hasta que, transcurrido un año, la SRE les comunicara formalmente su nombramiento definitivo.¹⁴

Se consideró para esta Ley, que el requisito de educación secundaria era altamente insuficiente, aún en el caso de pasar los exámenes que presuponen una preparación mayor, para afrontar la complejidad de las relaciones internacionales; así se elevó este requerimiento al grado de bachiller, pero dando una clara preferencia a los

¹³ *Ibid.* pp. 523-595.

¹⁴ *Ibid.* pp. 596-622.

que poseyeran títulos universitarios, y más en el caso de graduados de una carrera especializada en relaciones diplomáticas.

Para los nombramientos de embajador o cónsul general se requería ser mexicano por nacimiento, tener por lo menos 30 años de edad y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su encargo a juicio del Presidente de la República. Estos nombramientos son ratificados por el H. Senado de la República.

De los resultados de encuestas realizadas dentro del personal de carrera del SEM, por la Comisión Revisora de la Ley de 1934, se desprendieron opiniones en el sentido de que la facultad discrecional del Presidente para nombrar personas ajenas a los cuadros permanentes del SEM en cargos inferiores a jefes de misiones diplomáticas o cónsules generales, norma dispuesta en la Ley de 1934, era una de las consecuencias principales del estado deplorable en que se encontraba el SEM en aquella época, especialmente de su desmoralización y poca fe en la carrera. Consideraban en ese entonces, que si se quería crear un Servicio Exterior integrado por personas especializadas en la materia, era necesario que la facultad discrecional del Presidente no afectara el escalafón ni las actividades normales de la Comisión Permanente de Personal.

Por lo anterior, la Comisión estimó y reglamentó en la Ley de 1967, que el Servicio Exterior sería desempeñado por funcionarios de carrera, y sólo en ocasiones excepcionales y en los términos fijados legalmente, personas ajenas a los cuadros permanentes del SEM, podrían ser designados por el Presidente de la República para ocupar los cargos reservados a los funcionarios de Carrera, y sólo para desempeñar una tarea concreta, por un tiempo definido y en una adscripción específica.

Con ello se rompe con lo que marcaba la Ley de 1934, y daba un empuje a la moralización de los miembros del SEM, quienes ya no se veían amenazados de ser desplazados por personal "recomendado" por el Presidente de la República.

En el caso del nombramiento presidencial de embajadores y cónsules generales, la Comisión estimó que los funcionarios de carrera que hubieren llegado al cargo más alto, dentro de los reservados al personal de carrera, deberían de tener la posibilidad de ocupar puestos como jefes de misiones diplomáticas o cónsules generales. Decidió que al existir una vacante de embajador o cónsul general, el Secretario de Relaciones Exteriores presentaría al Presidente de la República los nombres y los antecedentes de los funcionarios de carrera que tuvieran una antigüedad mínima de cinco años como ministros consejeros o cónsules consejeros. Con esto, se fomentaba aún más, la profesionalización del SEM, puesto que impulsaba a sus miembros para que pudieran optar por la máxima categoría del Servicio Exterior.¹⁵

La segunda innovación es la creación de la Comisión Calificadora de Ingreso, que se ocuparía de examinar las calificaciones de los candidatos al SEM. El sistema de concursos asentado en la Ley del 34 no ofrecía las ventajas de un conocimiento profundo de los candidatos, y la Comisión Calificadora de Ingreso, revisando y comparando los estudios realizados por ellos, si lograba una buena evaluación de cada uno de ellos.

También, se consideró para esta Ley, que además de las cualidades académicas demostradas por los candidatos en el concurso para ser admitidos en el SEM, debería demostrar su aptitud. Por ello, el nombramiento de vicedcónsul les sería otorgado provisionalmente por un año y sólo al final de ese período de prueba, se les otorgaría definitivamente a los bachilleres; y el nombramiento de tercer secretario o cónsul de cuarta a los que poseyeran títulos universitarios y cumplieran los requisitos de ascenso.

Por lo que se refiere a los demás requisitos para el ingreso, se estimó que no debería exigirse a los funcionarios estar casados con cónyuge de nacionalidad mexicana de origen, sino bastaba que fuera cónyuge mexicano por nacimiento o por naturalización.

¹⁵ Informe de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. México, noviembre de 1965. Ms.

3.1.3 *El procedimiento de ingreso en la actualidad*

La Ley del SEM de 2002 previene que cuando existan vacantes dentro de la categoría de agregado diplomático, la Comisión de Personal del SEM dará aviso por escrito al Secretario de Relaciones Exteriores, a fin de que convoque a un concurso anual de ingreso para cubrirlas e instale una subcomisión de ingreso que dependerá de la Comisión de Personal.¹⁶

El mecanismo de reclutamiento por excelencia que previene esta ley, garantiza la óptima captación y selección de los mejores aspirantes, lo constituye el concurso público general abierto, que en nuestro parecer, debe mantenerse y fortalecerse.

Los aspirantes que sean admitidos en el Instituto Matías Romero (IMR), órgano desconcentrado de la SRE, durante el tiempo que estudien en el mismo, cuya duración no excederá de seis meses, serán considerados como becarios y tendrán las percepciones correspondientes a dicha categoría. Posteriormente, realizarán un periodo de prácticas en el seno de la SRE.¹⁷

Al terminar los cursos del IMR y la práctica en la SRE, la Comisión de Personal evaluará el desempeño de cada uno de los becarios para recomendar su nombramiento como agregado diplomático. Después de seis meses en el cargo, podrán aspirar a ser ascendidos a tercer secretario, destinándolo a prestar sus servicios en la SRE o en el exterior, de acuerdo con las necesidades del servicio y con la recomendación de la Comisión de Personal.¹⁸

¹⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002. Artículo 29.

¹⁷ Cabe señalar que la Ley del SEM de 2002, regresa a lo que se estipulaba en la Ley del SEM de 1982, pues los estudiantes del IMR son considerados como becarios solamente. La Ley del SEM de 1994 consideraba a los estudiantes del IMR como agregados diplomáticos desde su ingreso.

¹⁸ *Ibid.* Artículo 31.

Fortalecer al SEM implica dotarlo del personal suficiente en número y calidad para la consecución de sus objetivos. Para ello, en el año 2002 se concursaron 25 plazas de agregado diplomático.

Una de las principales características de avanzada del examen de ingreso al SEM, son las siguientes:

A) Se da la oportunidad de participar a los egresados de todas las disciplinas universitarias y se exige, al momento de la solicitud, que los aspirantes cuenten con un grado de licenciatura como mínimo.

B) Se introdujo la modalidad de que la o traducción de los idiomas extranjeros requeridos tradicionalmente (inglés y francés), se ampliaran a otros que también son de utilidad para la diplomacia actual: alemán, árabe, chino, japonés, portugués y ruso.

C) La cobertura de estos concursos se ha extendido a todos los puntos geográficos de la República y a importantes y significativas representaciones en el exterior que por su posición son polos de atracción para potenciales participantes (Embajadas en Estados Unidos, Francia, Venezuela, y Tailandia, así como el Consulado General en Hong Kong).

D) Los aspirantes son examinados no sólo en conocimientos de cultura general y en su capacidad para la elaboración de un ensayo sobre un tema de política exterior, como tradicionalmente se hacía, sino que se les exige también desde el inicio la posesión de un idioma extranjero y la capacidad de traducir otro, se les aplica un examen para comprobar el correcto y adecuado manejo del español, son sometidos a entrevistas con funcionarios de la propia Secretaría y se les aplica un examen médico general.

También a los miembros de la rama diplomático-consular con nombramiento temporal y a los funcionarios de la SRE, se les da la oportunidad de ingresar al SEM como personal de carrera. Esto siempre y cuando cumplan con los requisitos de ingreso y obtengan una evaluación favorable por parte de la Comisión de Personal.

3.1.4 *La Subcomisión de Ingreso*

Esta Subcomisión cambió de denominación con respecto de la Ley del SEM de 1982, ya que se le denominaba Comisión Consultiva de Ingreso y, además era encabezada por el presidente de la Comisión de Personal. La Ley del SEM de 1994 omitió la palabra "Consultiva", y desde ese tiempo es presidida por el Director General del IMR.

La Subcomisión de Ingreso está integrada por el titular del IMR, quien la preside; dos representantes de instituciones de educación superior legalmente reconocidas, una de las cuales debe tener establecida la carrera de diplomacia o relaciones internacionales, y la otra, cuando menos carreras afines; por el Director General de Personal, quien se desempeña como secretario de la misma; y otra persona ajena a la SRE que tenga experiencia en recursos humanos.

La Subcomisión de Ingreso cuenta con un grupo de apoyo, cuyos integrantes actúan en calidad de jurado para asistirle en la revisión y calificación de los exámenes. Pueden ser seleccionados como jurado miembros del SEM con rangos de consejero, ministro o embajador, académicos de reconocido prestigio y, personalidades de la sociedad civil.

La Subcomisión de Ingreso, sesiona cuantas veces sea necesario, desde su instalación hasta que se otorgue el nombramiento de agregado diplomático a quienes aprueben las etapas a que se refiere la Ley del SEM, tiene por obligación cuidar que todos los candidatos llenen los requisitos de ingreso, además organiza y califica los

exámenes. Todas las decisiones tomadas por este órgano, son por mayoría de votos. El secretario de la Comisión no tiene voto.¹⁹

3.1.5 La Convocatoria Pública.

La convocatoria para el ingreso al SEM se expide por lo regular en el mes de marzo de cada año, debe especificar el procedimiento y las etapas del concurso, la estancia en el IMR como becarios y los requisitos que deben cumplir los aspirantes. La convocatoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación noventa días antes de la celebración del concurso, en por lo menos tres de los periódicos de mayor circulación nacional, y adicionalmente en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por la población en general.

Para cada uno de los concursos se ofrecerán un mínimo de 2.5% y un máximo de 5% del total de las plazas existentes en la rama diplomático-consular, pero no se celebrará concurso si no se dispone de cuando menos 20 plazas.

En la convocatoria se concederá un plazo de sesenta días para que las personas interesadas acrediten los requisitos solicitados, y anexen la documentación que se les solicite.

La convocatoria debe indicar el número de becas disponibles en el IMR y el número de vacantes de agregado diplomático que podrán cubrirse.²⁰ En el concurso de 2002, se dieron 25 plazas de agregado diplomático. Además, para el personal temporal o asimilado de la rama diplomático-consular y técnico-administrativa o funcionarios de la SRE, se ofrecieron en esta convocatoria, 3 plazas en el rango de segundo secretario, 3 plazas en el rango de primer secretario y 3 plazas en el rango de consejero.

¹⁹ Ley del SEM de 2002, artículo 30 y artículo 36 del Reglamento de la misma.

²⁰ Reglamento de la Ley del SEM de 2002. *op.cit.* Artículo 35.

La SRE ha descentralizado facultades, abriendo delegaciones en la República Mexicana, con objeto de hacer llegar a toda la población los servicios que tradicionalmente eran atendidos en la ciudad de México. Estas delegaciones han servido para promover los concursos para aspirantes del SEM, realizando la captación de solicitudes y aplicación de exámenes correspondientes en las ciudades de Guadalajara, Hermosillo, Mérida, Monterrey, Morelia, Tijuana y Torreón.

El ingreso al Servicio Exterior, vía concurso público, es el mecanismo fundamental de actualización y renovación de cuadros de dicho servicio; por ello, debe tener un lugar privilegiado en las preocupaciones de la SRE. Cada concurso público general de ingreso al SEM y la frecuencia de los mismos, fortalece a la más probada y tradicional vía de acceso democrático a este servicio civil de carrera, y asegura la oportunidad de perfeccionamiento y desarrollo del aparato docente del IMR.²¹

3.1.6 *Requisitos*

Los requisitos que debe cumplir todo aspirante a ingresar a la rama diplomático-consular son los siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.²²
- II. Ser menor de 30 años. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar la edad si así lo considera necesario por los méritos académicos y profesionales del aspirante.

²¹ Dueñas Pulido Antonio. Problemas Actuales del Servicio Exterior Mexicano, en El Servicio Exterior Mexicano; IMRED; SRE. México, 1987. p.85.

²² El no tener otra nacionalidad es una innovación de la Ley del SEM del 2002. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deben presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia a otra nacionalidad. Lo anterior para garantizar la lealtad y fidelidad a los intereses nacionales de los integrantes del SEM. Artículo 32 de la Ley del SEM de 2002.

- III. Tener buenos antecedentes.
- IV. Ser apto física y mentalmente para las funciones del SEM.
- V. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- VI. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial.²³

Desde la Ley del SEM de 1982, se omitió el requisito de que en caso de ser casado, el cónyuge debiera tener la nacionalidad mexicana. Este constituía un problema para los aspirantes que estuvieran casados con un cónyuge extranjero, puesto que debían convencer y nacionalizar a su cónyuge para cumplir dicho requisito.

Los candidatos a participar en el concurso público, deben acreditar el cumplimiento de los requisitos del caso mediante la presentación en la SRE de sus solicitudes de inscripción que contengan los siguientes datos proporcionados bajo protesta de decir verdad: nombre completo, nacionalidad, estado civil y domicilio; datos académicos y profesionales, una declaración de no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto y, de estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Además, acompañando a la solicitud de ingreso, se anexan documentos como: acta de nacimiento o certificado de nacionalidad mexicana por nacimiento; dos cartas que acrediten buenos antecedentes; un certificado médico, en donde se haga constar el estado de salud del solicitante, y en su caso, de cualquier impedimento físico o mental, con objeto de determinar si el interesado es apto para el servicio; constancias expedidas

²³ El requisito de contar con una licenciatura fue considerado por primera vez en la Ley del SEM de 1994, ya que la Ley del SEM de 1967, sólo pedía el grado de bachiller.

por las instituciones, empresas o personas con las que hubiere trabajado el solicitante, asentando la capacidad y conducta del solicitante; y copia del título profesional o cédula profesional.²⁴

3.1.6.1 *Requisitos de antigüedad para el ingreso a la rama diplomático-consular del personal temporal o asimilado de la SRE*

El personal temporal o asimilado que pertenezca a las ramas diplomático-consular o técnico-administrativa, así como los funcionarios de la SRE²⁵ podrán ingresar al SEM como personal de carrera siempre que cumplan con los requisitos de ingreso para el personal del SEM y obtenga una evaluación favorable por parte de la Comisión de Personal.

Los requisitos de antigüedad que deben cumplir los funcionarios de la SRE o aquellos que tengan un nombramiento temporal en el SEM y las categorías en las que podrán ingresar al escalafón como personal de carrera son las siguientes:

1. Para ingresar como segundo secretario, se requiere una antigüedad mínima de cuatro años y contar con una edad máxima de 37 años, satisfacer los exámenes para el ingreso del personal del SEM, exceptuando el examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales. Asimismo, deberá participar en el concurso de ascenso para optar por el rango de segundo secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;
2. Para ingresar como primer secretario, se requiere una antigüedad mínima de seis años y contar con una edad máxima de 39 años, satisfacer los exámenes para el ingreso del personal del SEM, exceptuando el examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales. Asimismo, deberá participar en el

²⁴ Convocatoria al Concurso público de ingreso a la rama diplomático-consular del SEM 2002.

²⁵ Por funcionario de la SRE se entiende quien tenga, a la fecha de la publicación de la Convocatoria una plaza con nivel mínimo de Jefe de Departamento o equivalente.

concurso de ascenso para optar por el rango de primer secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso;

3. Para ingresar como consejero, se requiere una antigüedad mínima de ocho años y contar con una edad máxima de 41 años. Al igual que los rangos anteriores, los aspirantes a consejeros deberán satisfacer los exámenes para el ingreso del personal del SEM, exceptuando el examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales. Asimismo, deberá participar en el concurso de ascenso para optar por el rango de consejero y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

La Comisión de Personal podrá dispensar el requisito de edad para algún participante. Los aspirantes a consejero deberán aprobar el examen de media carrera a más tardar seis meses después de haber cumplido con los requisitos de ingreso a dicho rango. El ingreso al SEM conforme a lo anterior, sólo se dará cuando la SRE disponga de plazas nuevas en estos rangos.

3.1.7 Concurso de Ingreso

El ingreso al SEM como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, se llevan a cabo por oposición, mediante concursos públicos que son organizados en etapas eliminatorias y deben contemplar los siguientes exámenes y cursos:

1. Examen de cultura general, orientado sobre todo a evaluar los conocimientos en historia universal y de México, geografía económica del mundo y de México, derecho internacional, economía internacional y de México, política internacional y política exterior de nuestro país. Este examen está compuesto por 200 preguntas con respuestas de opción múltiple.

2. Examen de idioma español. Se orienta a evaluar el manejo del español por parte de los aspirantes en aspectos como comprensión, la estructura gramatical,

el vocabulario, la ortografía, puntuación, morfología y sintaxis del aspirante. Algunas secciones del examen son de opción múltiple y otras requieren la redacción de párrafos relacionados con lecturas cortas.

3. Examen escrito de dominio del idioma inglés y la capacidad de traducir alguno de los otros idiomas oficiales reconocidos por la ONU.

4. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior. Para la realización de éste, el aspirante no puede auxiliarse de material de consulta alguno. El tema del ensayo que se escoge previamente por el aspirante de una lista que se le proporciona, deberá estar estructurado metodológicamente y deberá contener información precisa que demuestre el dominio sobre la temática, coherencia en la exposición, capacidad analítica y de argumentación, sintaxis y ortografía. Para desarrollar el tema, se disponen de cuatro horas y debe tener una extensión máxima de cinco cuartillas. No podrán introducirse diskettes al lugar del examen.

5. Examen oral de dominio del idioma inglés, que consiste en entrevistas con profesores especializados en el idioma, quienes evalúan el manejo oral apropiado de la lengua.

6. Entrevistas con académicos y funcionarios, quienes previamente han estudiado el expediente del aspirante, incluidos los resultados de todos los exámenes. En esta entrevista los funcionarios evaluarán los conocimientos del cursante en diversos temas de política internacional y política exterior de México; sus intereses y cualidades para ingresar al SEM y la personalidad del aspirante.

7. Exámenes médicos y psicológicos a fin de evaluar su salud, personalidad y sus aptitudes para desempeñarse como funcionario de la SRE.

8. Cursos especializados en el IMR, cuya duración no excederá de seis meses.

9. Un periodo de experiencia práctica en la SRE cuya duración no excederá de seis meses.

Corresponde al IMR elaborar cada año los exámenes de cultura general y español, así como los temas del ensayo, siempre buscando el anonimato del sustentante, con el fin de garantizar la total imparcialidad en la evaluación de cada candidato. Los exámenes serán evaluados por el IMR.

Los exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir algún otro, deberán ser del nivel suficiente para comprobar un dominio real del idioma inglés y una verdadera capacidad de traducción de algún otro idioma. La responsabilidad de aplicar y evaluar los exámenes deberá recaer en instituciones de renombre.

Las entrevistas son aplicadas por personas sin ningún nexo con el entrevistado, preferentemente ajenas al SEM, de dependencias de la Administración Pública Federal, de reconocido prestigio y distintas en cada concurso.

Los exámenes médicos y psicológicos son diseñados especialmente para satisfacer las necesidades del SEM y son aplicados por la Clínica de Diagnóstico y Detección Automatizada del ISSSTE, quien remite los resultados directamente a la SRE.

Siempre se ha procurado que los cursos de especialización que imparte el IMR, pongan énfasis en la preparación práctica para el mejor desempeño de la función diplomática y consular.

El IMR pone a disposición de los aspirantes, amplia y abiertamente, los cuestionarios y bibliografía para que preparen el examen de selección, abriendo así las

posibilidades de ingreso a toda vocación firme y capacitada, previa satisfacción de los requisitos de conocimientos necesarios.²⁶

3.1.7.1 Etapas del Concurso de Ingreso a la rama diplomático-consular

El concurso de ingreso a la rama diplomático-consular se desarrolla en tres etapas y cada una de ellas tiene un carácter eliminatorio. La calificación mínima aprobatoria para cada examen será de siete puntos sobre una escala de diez. Los aspirantes que no obtienen la calificación mínima aprobatoria quedan eliminados. Los resultados de los exámenes son de carácter inapelable.

La primera etapa, por una parte, contempla los exámenes de español y por la otra, la prueba escrita de dominio del inglés y traducción de otro idioma. Después de la publicación de los resultados de esta primera etapa, los aspirantes avanzan a la segunda etapa.

La segunda etapa consiste en el examen oral del idioma inglés; la entrevista y el examen psicológico y médico. Al igual que en la etapa anterior, los resultados son publicados y seleccionados los mejores candidatos.

La tercera etapa, radica en la presentación de los exámenes correspondientes a la categoría a la que aspiró cada candidato. En el caso de los aspirantes al rango de segundo y primer secretario que obtengan las tres más altas calificaciones aprobatorias, recibirán los nombramientos al término del concurso de ascensos correspondiente. Los aspirantes al rango de consejero que obtengan las tres más altas calificaciones aprobatorias, deberán haber aprobado además el Examen de Media Carrera.²⁷

²⁶ Convocatoria al concurso público de ingreso a la rama diplomático-consular del SEM de 2002.

²⁷ El examen de media carrera es una innovación que introduce la Ley del SEM de 2002, ya que exige que para permanecer en el servicio es obligación de los primeros secretarios presentarlo. Tiene como finalidad evaluar el desempeño laboral y profesional con vista a determinar sus capacidades y poder asumir mayores responsabilidades, incluyendo la de representaciones de México. El IMR impartirá cursos de actualización para los participantes en el examen. Artículo 38 de la LSEM de 2002.

En esta tercera etapa, quienes sean admitidos en el IMR para ingresar a la rama diplomático-consular son considerados como becarios y tienen las percepciones que determine la SRE. Al término de esta etapa, la Comisión de Personal evalúa su desempeño dentro de la SRE para determinar si ha aprobado y se recomiende su nombramiento como agregado diplomático y su adscripción, ya sea en México o en el extranjero.

Antes de recibir su nombramiento definitivo como agregados diplomáticos, deben rendir la protesta de lealtad y servicio correspondiente. Después de seis meses pueden ser ascendidos a terceros secretarios como resultado de la evaluación de su desempeño.

3.1.8 *Ingreso por Nombramiento del Presidente de la República*

Sin contravenir lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución General,²⁸ la designación de embajadores y cónsules generales las realiza el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Para ser designado embajador o cónsul general, por nombramiento presidencial, ya sea del personal de carrera o ajeno al SEM, se requiere:

1. Ser mexicano por nacimiento y no tener alguna otra nacionalidad. Para acreditarlo deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y la renuncia de la otra nacionalidad, de ser el caso.
2. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

²⁸ Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Porrúa; 90a. Edición; Edit. Porrúa. México, 2000. En el Artículo 89 se manejan las facultades y obligaciones del Presidente relacionadas con el SEM, que son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente... a los agentes diplomáticos... cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

3. Ser mayor de 30 años.
4. Reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su cargo.²⁹

En la Ley actual, se atribuye al Presidente de la República la facultad de "designar misiones especiales para ejercer ocasionalmente la representación de México en el extranjero, durante el tiempo y con las características de la función específica que en cada caso se indique". Entre las misiones especiales típicas podrían incluirse las enviadas para asistir a la toma de posesión de un mandatario extranjero, a una celebración, como una fiesta nacional, un aniversario, entre otras.³⁰

Frecuentemente, estos nombramientos se han prolongado por varios años, dando como resultado que los así nombrados participen más ampliamente y desarrollen funciones diferentes de las que originaron su designación en las tareas del SEM.

Corresponde al Presidente de la República someter los nombramientos de jefes de misiones diplomáticas o de cónsules generales, a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La práctica de los nombramientos políticos para jefes de misión, designando a personas que no pertenecen al SEM, por el Presidente de la República, no es nada especial en México, sino que responde a una costumbre general en todo el mundo.

El nombramiento de embajadores o cónsules generales del personal de carrera perteneciente al SEM, lo realiza el Presidente de la República para cubrir las vacantes que se produzcan, tomando de entre los nombres que figuran en una lista que previamente le somete la SRE a su consideración. En esa lista deben estar los ministros y cónsules de primera, que tengan los méritos y antigüedad necesarios, aunque en casos excepcionales la acreditación como embajadores o cónsules generales, puede

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

²⁹ Ley del Servicio Exterior Mexicano del 2002. *op.cit.* Artículo 20.

³⁰ *Ibid.* Artículo 14.

hacerse en favor de otros funcionarios del SEM que no tengan el rango de ministros o cónsules de primera, y que seguirán en el lugar del escalafón que les correspondía.³¹

Independientemente de que un funcionario del SEM sea designado embajador o cónsul general, el Presidente de la República puede removerlo libremente, pero esa determinación no afecta su situación como personal de carrera.³²

El nombramiento de embajadores o cónsules generales realizados por el Presidente de la República, dentro del personal de carrera, se incluyó por primera vez en la Ley del SEM de 1967. El Embajador Cosío Villegas, propuso en 1965, dentro de los trabajos de la Comisión Revisora de la Ley del SEM de 1934, que los miembros del personal de carrera que hubiesen llegado al cargo más alto, dentro de los reservados a dicho personal, deberían de tener la posibilidad de ocupar puestos como jefes de misiones diplomáticas o cónsules generales. La Comisión decidió, que al ocurrir las vacantes en tales cargos, el Secretario de Relaciones Exteriores presentara a la consideración del Presidente de la República, una lista de funcionarios del SEM, que tengan una antigüedad mínima de cinco años en el cargo de ministro consejero o cónsul consejero, abriendo la posibilidad de que los miembros del personal de carrera pudieran optar por las máximas categorías del Servicio Exterior.³³

3.2 El ingreso a la rama técnico-administrativa

3.2.1 Antecedentes

La actual rama técnico-administrativa, surge en la Ley del SEM de 1982, como rama administrativa. Con anterioridad, se veía la necesidad de profesionalizar el servicio de gestión interna y permear las relaciones de intercambio con los cuerpos diplomático y consular, de modo que quienes desempeñaran cargos propiamente gerenciales pudieran

³¹ Seara Vázquez Modesto, *Política Exterior de México*. 3a. Edición; Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales; Harla; México, 1985; p. 81.

³² Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículo 19.

³³ Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Acta de la sesión verificada el 16 de noviembre de 1965. El Embajador Daniel Cosío Villegas, era miembro de esta Comisión, integrada por

ejercitar la diplomacia y los puestos consulares, y a la inversa. Ahora se establecía un *cursus honorem* propio para los cargos de la gerencia de lo exterior.³⁴

En 1965, en un documento presentado ante la Comisión Revisora de la Ley del SEM de 1934, el Embajador Carlos Peón del Valle argumentó que, al examinar las leyes de otros países, se encontró, por ejemplo, que en Venezuela se había establecido la "rama administrativa", y que en Estados Unidos y Gran Bretaña, se buscaba la forma de articular con los cuadros de las ramas clásicas del Servicio Exterior, al personal administrativo de las Cancillerías, con la intención de colocar algunos miembros de dicho personal, permanentemente, en misiones u oficinas radicadas en otros países.

Por lo anterior, propuso la creación de la rama administrativa del SEM que, tendría como objetivo mejorar su rendimiento del Servicio Exterior, elevando el nivel de eficiencia en los trabajos de la Secretaría, mediante:

- A) La ampliación del repertorio de elementos potencialmente bien preparados entre los cuales se pueden seleccionar los idóneos dentro del Servicio dentro y fuera del territorio nacional;
- B) La necesidad de formación teórico-práctica, del personal de nuevo ingreso en el Servicio Exterior;
- C) La identificación moral y profesional del personal administrativo de esta dependencia con las actividades o con el personal de representaciones extranjeras;
- D) La mejor organización de servicios administrativos tales como los de contabilidad, inventarios y otros en numerosas misiones; y

ilustres personajes de la Administración Pública de nuestro país.

³⁴ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, DF 1993. p.312.

E) El estímulo al personal administrativo con la perspectiva de comisiones en el exterior, posiblemente interesante para un número considerable de individuos.³⁵

Desgraciadamente, por razones desconocidas, y aún destacadas las ventajas que representaba su instauración, la rama administrativa tuvo que esperar para su creación hasta la Ley del SEM de 1982, puesto que en la Ley del SEM de 1967, no se incluyó.

La rama administrativa surgió con las siguientes categorías, según la Ley de 1982:

- Agregado Administrativo de Primera
- Agregado Administrativo de Segunda
- Agregado Administrativo de Tercera
- Canciller de Primera
- Canciller de Segunda
- Canciller de Tercera.

Posteriormente, estas categorías se modificaron con la nueva Ley del SEM de 1994, quedando como sigue:

Coordinador Administrativo.
Agregado Administrativo "A".
Agregado Administrativo "B".
Agregado Administrativo "C".
Técnico-Administrativo "A".

³⁵ Memorándum sobre el estatuto de Personal Administrativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con la Ley del Servicio Exterior. México, 1965. Este documento fue presentado por el Embajador Carlos Peón del Valle integrante de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior, el 20 de febrero de 1965.

Técnico-Administrativo "B".

Técnico-Administrativo "C".

3.2.2 El procedimiento para ingresar a la rama técnico-administrativa

El ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa se da mediante concurso público cuyas modalidades fija la SRE, preferentemente cada dos años y es en el nivel técnico-administrativo "C".

La Comisión de Personal del SEM organiza dichos exámenes, y fija anualmente el calendario de exámenes para el siguiente año, de acuerdo a las necesidades del servicio y con la disponibilidad de plazas.

Al igual que en la rama diplomático-consular, los servidores públicos de la SRE, de las misiones diplomáticas y de las representaciones consulares pueden incorporarse a la rama técnico-administrativa, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ingreso y aprueben los exámenes públicos que determine la SRE.

Los empleados que cuenten con una antigüedad de cuatro años pueden ingresar en la categoría de técnico-administrativo "B", y los que acumulen siete años de antigüedad, pueden ingresar como técnico-administrativo "A".³⁶

El Secretario de Relaciones Exteriores puede expedir nombramientos provisionales de cualquier categoría de la rama técnico-administrativa por tiempo definido y adscripción específica. Estos nombramientos no son considerados personal de carrera, y causan baja de la rama técnico-administrativa al concluir el plazo de su nombramiento provisional. El personal administrativo puede ser adscrito indistintamente a misiones diplomáticas u oficinas consulares.

³⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículo 35.

3.2.3 *Requisitos*

Los requisitos para ingresar a la rama técnico-administrativa, son los mismos que se señalan para la rama diplomática-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que es suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente el inglés. El requerimiento de preparación, ascendió de la educación secundaria, exigida en la Ley de 1982, a la educación media superior, incrementando así el grado de preparación de los aspirantes.

Para cumplir el requisito académico, el aspirante debe presentar en original y copia el certificado de educación media superior, de estudios comerciales, secretariales o su equivalente, expedido por una institución debidamente reconocida por las autoridades educativas del país.

3.2.4 *Concurso de Ingreso*

Dependiendo del número de plazas a concursar, el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal, publica la convocatoria para el ingreso a la rama técnico-administrativa.

La convocatoria se publica en el Diario Oficial de la Federación y en tres periódicos de circulación nacional, así como en otros medios que garanticen su difusión y conocimiento.

El examen de ingreso comprende: historia y geografía de México; cultura general; español; archivo y correspondencia. El idioma extranjero se debe comprobar mediante examen de dominio y traducción. Es necesario que sea un idioma útil al servicio.

Además de los exámenes mencionados, los aspirantes deben aprobar exámenes complementarios para demostrar sus conocimientos en alguna de las siguientes áreas:

- a) De protección: conocimientos básicos de derecho, de derecho consular y sobre política exterior de México;
- b) Administrativa: conocimientos generales de contabilidad y administración; y
- c) Secretarial: taquigrafía, mecanografía y conocimientos de archivo y correspondencia.

La SRE da a conocer a los candidatos el resultado del examen en un plazo máximo de 15 días a partir de la fecha de la celebración.

Quienes obtengan las calificaciones más altas en el concurso de ingreso reciben una beca y deben acreditar un curso de capacitación en el IMR con duración máxima de tres meses. Concluidos los cursos, deben cubrir una práctica en la SRE por tres meses. Al término de esa práctica, la Comisión de Personal puede recomendar su nombramiento como técnico-administrativo "C".

Los integrantes de esta rama sólo pueden ingresar a la rama diplomático-consular mediante el procedimiento de ingreso como personal de carrera de dicha rama.

Asimismo, el personal de la SRE puede incorporarse a esta rama siempre y cuando cumpla con los requisitos de ingreso antes descritos y apruebe los exámenes que determine la SRE. Los empleados que tengan una antigüedad de cuatro años podrán optar por la categoría de técnico-administrativo "B" y los que acumulen siete años podrán hacerlo por la categoría técnico-administrativo "A".

La Comisión de Personal del SEM, funciona como evaluadora de los exámenes de ingreso a la rama técnico-administrativa. Tomando las necesidades del servicio y

las vacantes disponibles, examina los expedientes de los participantes que hayan aprobado los exámenes, las calificaciones obtenidas, los estudios realizados y la experiencia profesional.

Capítulo IV

AMOVILIDAD, ESTABILIDAD Y PERMANENCIA

4.1 *Amovilidad, estabilidad y permanencia de los Servidores Públicos de lo Exterior*

4.1.1 *Antecedentes*

L

a amovilidad significa que puede ser quitado del puesto, cargo o beneficio que se ocupa. Con esta característica de la *amovilidad*, es imposible la permanencia, y por lo tanto, la instauración de una verdadera carrera administrativa.

El SEM ha luchado a través de su historia por erradicar la amovilidad de su desempeño. La Ley por la cual el Gobierno tiene facultades para remover a los ministros y agentes diplomáticos del 19 de mayo de 1827, decía que el Poder Ejecutivo de la República Mexicana tenía la atribución para remover libremente a los ministros y agentes diplomáticos.¹

En el Decreto sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros, de 31 de octubre de 1829, se aseguraba que los individuos que en virtud de dicha reforma resultaran sin destino, por no tener las circunstancias que en ese Decreto se requerían para ser empleados, o porque se hubieran suprimido las plazas en que se desempeñaran; conservarían los sueldos de ellas, ocupándolos

¹ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. p. 8.

el gobierno entretanto se les colocara en empleos que se les proporcionarían dependiendo a su mérito y aptitud, protegiendo a los empleados del SEM.²

El proyecto de Arreglo del Servicio Exterior de 1831, contenía un aspecto negativo, puesto que los empleos diplomáticos tenían un carácter amovible, a la voluntad del Gobierno, aun cuando se atemperaba el hecho de que, si el empleado estaba en posesión de un cargo en la Administración Pública Federal, podía ocuparlo nuevamente cuando regresara de su misión en el extranjero, hasta ser colocado en otro, según aptitud y méritos.³

En la Ley sobre el establecimiento de Consulados expedida el 12 de febrero de 1834, se especificaba que los cónsules eran *amovibles* a voluntad del Gobierno, los que tuviesen empleos en propiedad y fuesen nombrados para desempeñar consulados, conservaran los destinos que obtenían al tiempo de su nombramiento.⁴

En 1836 se dio un paso muy importante a favor de la carrera administrativa del SEM, puesto que la Ley relativa a la pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen de su cargo, y en quienes deben proveerse las vacantes; de 2 de septiembre de 1836, se estableció un derecho de pensiones para los empleados al servicio de la diplomacia. Se especificó que los ministros plenipotenciarios recibieran una pensión alimenticia no mayor \$2.000 pesos, en tanto se les volvía a ocupar, todavía que podía ser reclamado para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública.⁵

Este mismo ordenamiento dispuso que un empleado de la administración pública que gozara de propiedad de cargo y fuera promovido al servicio diplomático,

² Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2002. pp.4-8.

³ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaria de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, DF 1993. pp.152-153.

⁴ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp.12-14.

conservara dicha propiedad, derecho de promoción y abono de tiempo de servicios dentro del Gobierno, pero no gozaría los beneficios relativos al cuerpo diplomático, *contrario sensu*, el individuo de la carrera diplomática que fuere colocado en otra, perdería el derecho a la pensión.

También, esta reglamentación inspirada en el concepto de permanencia, estableció el derecho de estabilidad para quien se desempeñara por seis meses como secretario de legación e incluso se dispuso de un abono de dinero para proveerle de casa. Tardó mucho una aclaración correctiva al respecto, el 27 de marzo de 1857, se explicó que la estabilidad referida sólo correspondía a la cantidad para cubrir los gastos de casa y no del empleo en sí.

En las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865, se estipulaba que los miembros del SEM eran *amovibles* a la voluntad del emperador.⁶ Esta legislación operó únicamente durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo, pero es importante mencionarla.

Es hasta la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su Reglamento de 1922, cuando se avanzó en cuanto a la permanencia, pero sólo en una parte del SEM, puesto que, los jefes de misión podían ser separados o removidos por el Presidente de la República sin necesidad de que se expusieran los motivos de la determinación, en tanto que el personal de carrera sólo puede ser privado de su carácter diplomático en los siguientes casos: a) que recayera contra alguno de ellos sentencia condenatoria en proceso criminal; b) contraer matrimonio con extranjero sin aviso previo a la Secretaria; c) infracción grave de los deberes oficiales, y d) mala conducta y abandono del empleo.⁷

En la actualidad, el carácter de *amovible*, sólo se puede aplicar al personal temporal, por una parte es nombrado directamente por el Presidente de la República

⁵ *Ibid* pp. 12-13

⁶ *Ibid*. pp. 27-44.

⁷ *Ibid*, pp. 328-355.

y por la otra, que no sean miembros del personal de carrera, estos últimos, si se llegasen a relevar de los cargos de cónsul general o embajador, siguen siendo miembros del SEM, pudiendo entrar en disponibilidad, y sólo se les podrá dar de baja por faltas disciplinarias graves.

4.2 *Estabilidad y permanencia*

En la Ley sobre pensiones que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo, y en quienes deben proveerse estas vacantes, de 2 de septiembre de 1836, se indicaba que cuando el Gobierno nombrara a un ministro plenipotenciario o encargado de negocios a un empleado civil o militar, retendría éste la propiedad de su empleo, derecho a sus ascensos, y abono de tiempo en su carrera; pero sin opción de los beneficios que otorgaba esta Ley a los diplomáticos.⁸

En la Ley sobre el arreglo del Cuerpo Diplomático, de 25 de agosto de 1853, en el Título II sobre “Las cualidades de los empleados diplomáticos y reglas para nombrarlos”, se estipula que los empleados diplomáticos de cualquier categoría, serían *amovibles* a voluntad del Gobierno.

Con ello, contravenía lo estipulado en la Ley de 2 de septiembre de 1836, haciendo la aclaración que: "cuando un secretario de legación sirviese más de seis meses como encargado de negocios interino, se le considerará como en propiedad, y en consecuencia se le abonará la suma en tiempo que el Gobierno estimase conveniente para el establecimiento de casa", sin duda, el artículo se prestaba a confusiones.

Se dijo que los empleados del ministerio o de otras oficinas y los militares que obtuviesen nombramiento de jefe, secretario u oficial de legación, retendrían sus empleos en propiedad y el derecho a sus ascensos con abono de tiempo en su respectiva carrera, por el término de seis años.

⁸ Derecho Internacional Mexicano. *op.cit.* p.13.

Este confuso artículo, que daba a entender que se tendría la propiedad del empleo, se aclaró después de casi 4 años, en el término siguiente "el secretario que desempeñe interinamente por más de seis meses las funciones de encargado de negocios, es considerado como en propiedad, sólo para el efecto de que se les abone la cantidad que estime conveniente al establecimiento de casa, según el tenor del propio artículo, mas no para concederle, cuando cese el interinato, aquel rango y goces anexos",⁹ por lo tanto, la propiedad de empleo no era tal, sino que faltó explicar dicho artículo. Esta propiedad del empleo hubiera repercutido de manera favorable para el personal del SEM, puesto que hubiera tenido seguridad en el empleo, y podría haber desempeñado mejor su trabajo sin tener que preocuparse por su estabilidad.

Posteriormente, y después de irse perfeccionando a través del tiempo, en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano y su Reglamento de 1922, la permanencia estaba garantizada por la imposibilidad de un despido arbitrario, ya que el personal sólo podía ser despedido por las siguientes razones: haber recibido una condena de tipo criminal; haber contraído matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero donde se desempeñaba su función, sin previo aviso a la SRE; haber adquirido bienes raíces sin licencia de la SRE; infracción grave de sus deberes oficiales; mala conducta, o por abandono del cargo.¹⁰

Hasta hoy, se han respetado la mayoría de estos preceptos, sólo en la Ley del SEM de 1994, se retira el punto de "haber contraído matrimonio con una mujer de la nacionalidad del país extranjero en donde desempeñaba sus funciones, sin previa autorización de la SRE".

Además de esto, tampoco pueden ser nombrados para cargos inferiores, sin anuencia de ellos mismos.

⁹ *Ibid.* pp. 536-541.

4.3 El examen de media carrera

La Ley del SEM de 2002, incluyó por primera vez la obligación de todo miembro del SEM de presentar un examen para garantizar la permanencia denominado de “media carrera”. Dicho examen tiene la finalidad de evaluar el desempeño laboral y profesional de los miembros del SEM con vistas a determinar su capacidad para asumir nuevas y mayores responsabilidades. El Instituto Matías Romero elabora las guías de estudio e imparte los cursos de capacitación para los que presentarán dicho examen.

El examen de media carrera debe presentarse por primera vez durante los primeros tres años de haber ascendido al rango de primer secretario; por segunda ocasión antes de cumplir cinco años en el rango, en caso de no haberlo aprobado en la primera; y por tercera ocasión, antes de cumplir 6 años en el rango. Quien no aprueba el examen en estas tres oportunidades, es dado de baja del servicio.¹¹

El examen de media carrera se compone de lo siguiente:

1. Los exámenes sobre conocimientos de actualidad; resolución de un caso práctico y manejo de idiomas, con un valor de 50 puntos.
2. Una evaluación de potencial a través de la revisión del expediente correspondiente, en la que se consideran los siguientes elementos: informes reglamentarios e informes especiales que denoten liderazgo y capacidad para asumir mayores responsabilidades, con un valor de 50 puntos.
3. El examen en conjunto tendrá un valor de 100 puntos. La calificación mínima será de 80 puntos.

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 289.

¹¹ Ley del SEM de 2002, artículo 39 y 50 al 53 de su Reglamento.

El examen de conocimientos de actualidad contiene un 50% de conocimientos sobre México y es de opción múltiple. Los participantes deben demostrar la posesión de un idioma, preferentemente el inglés, y de no ser el caso, acreditar la posesión del idioma que hayan acreditado al momento de ingresar al SEM. Asimismo, se debe acreditar la comprensión de un segundo idioma.

Por otro lado, los participantes deben resolver un caso práctico que se selecciona de entre diversas alternativas. En este caso, deben demostrar la posesión de conocimientos y habilidades específicas que permitan evaluar el nivel de desarrollo alcanzado y la capacidad para asumir mayores responsabilidades. Además, el caso práctico debe sustentarse oralmente ante el jurado calificador.

Finalmente, se evalúan los informes reglamentarios e informes especiales incluidos en el expediente del personal del SEM, tomando en cuenta el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas y la eficiencia en la realización de sus tareas, así como la disciplina, discreción, eficiencia, honradez, legalidad, imparcialidad y lealtad al SEM.¹²

4.4 La evaluación quinquenal

Otro requisito de permanencia establecido recientemente en la Ley del SEM de 2002 es la evaluación quinquenal de todo el personal de carrera. La SRE, por medio de la Comisión de Personal hace una evaluación cada cinco años a todos sus miembros. La evaluación consiste en una revisión completa del desempeño de cada uno de sus miembros; en su caso, una investigación de las razones por las cuales no

¹² Convocatoria al examen de media carrera 2002 para los primeros secretarios del SEM, Diario Oficial de la Federación del 7 de noviembre de 2002.

ha ascendido desde su ingreso a la categoría inmediata superior dentro de los plazos que se señalan a continuación:

- a) Ascenso a segundo secretario en un periodo de seis años
- b) Ascenso a primer secretario en un periodo de nueve años
- c) Ascenso a la categoría de consejero en un periodo de doce años
- d) Ascenso a la categoría de ministro en un periodo de quince años

La Comisión de Personal evalúa el desarrollo alcanzado, los méritos académicos, las responsabilidades encomendadas, los estímulos o reconocimientos, las sanciones impuestas, los procedimientos disciplinarios, las faltas cometidas, las quejas recibidas, y las acciones que afecten negativamente la política exterior de México. Para ello, se revisan los expedientes de los interesados, las síntesis elaboradas por la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal, las entrevistas con los superiores del personal evaluado, así como las que se realicen al propio interesado.

Si algún miembro del SEM es evaluado insatisfactoriamente, puede solicitar la revisión de la evaluación ante la Comisión de Personal. Si la evaluación sigue siendo la misma, el miembro del SEM causa baja definitiva.¹³

4.5 *El sistema de rotación*

En las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865, se consagra el antecedente más remoto de lo que hoy en día conocemos como *principio de rotación* de los miembros del SEM, al apuntar que “los ministros diplomáticos deberán, cada cuatro años, retornar a nuestro país a fin de rendir los informes que tengan a bien solicitarles”.¹⁴

¹³ Ley del SEM del 2002, artículos 40, 40 BIS y 40 TER y 54 al 56 de su Reglamento.

¹⁴ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 27-44.

Al paso del tiempo, y a través de las diferentes disposiciones del SEM, se ha ido perfeccionando poco a poco el *principio de rotación*.

En la actualidad, la adscripción del miembro de carrera del SEM juega un papel importante en su capacitación práctica. Conocer el trabajo en la Secretaría, embajadas, consulados y representaciones ante organismos internacionales es la única forma para llevar a la práctica la teoría. El hecho de trasladarse a otro país obliga a probar si efectivamente está en condiciones de adaptarse a una vida que implica cambios frecuentes de condiciones de trabajo y de medio social, que sin duda influye en la vida familiar. Las particularidades del trabajo diplomático, consular y administrativo, se manifiestan de manera diferente según la adscripción.

La adscripción tanto en la SRE como en el extranjero, debe ajustarse a lo previsto en la Ley del SEM de 2002. De lo contrario se generan intereses difíciles de superar, al organizarse en la práctica dos tipos de servicios: el de aquellos que siempre están desempeñándose en la Cancillería y de los que permanecen en el exterior.

Por ello, a partir de 1991 se diseñó un Programa de rotación anual para los cuadros permanentes, con el propósito de lograr los objetivos siguientes:

- A) Programar de manera organizada y racional los traslados del personal.
- B) Procurar que, en la medida de lo posible, la mayor parte de los traslados se efectúen una vez al año en los meses de verano.
- C) Cubrir en forma óptima y planeada las necesidades de personal tanto de las representaciones en el exterior como de la propia SRE, tomando en consideración los perfiles, la especialización, los idiomas y los intereses profesionales de cada uno de los miembros del SEM sujetos a un posible traslado, y

D) Evitar desarraigos o conformismos y desinterés profesional después de permanecer varios años en una misma adscripción.

Los criterios utilizados para la designación de personal que es incluido en el programa son: el tiempo de permanencia en su actual adscripción; los años acumulados de servicio en México o en el extranjero; los requerimientos de las plantillas del personal de las representaciones y las disponibilidades financieras de la SRE.

También se pueden dar traslados fuera de este Programa por razones extraordinarias y necesidades del servicio, defunciones, renunciaciones, jubilaciones y término de comisiones, procurando en todo caso que sean los menos.¹⁵

El programa de *rotación* tiene como propósito fundamental planear y presupuestar de manera más racional, los traslados de personal, la mayoría se efectúa en paquetes avisando con tres meses de anticipación a los interesados a fin de que dichos traslados se concreten en los meses de julio y agosto, meses en los cuales hay vacaciones en la mayoría de los países; para afectar lo menos posible la vida familiar y la educación de los hijos.

En este sentido, la Comisión de Personal realiza estudios cuidadosos de los miembros del SEM que pueden ser trasladados, tomando en cuenta factores como la permanencia en el lugar, los años acumulados en México o en el extranjero, las necesidades de las plantillas de personal, entre otros factores.

La SRE, debe estar siempre atenta, en que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera de ambas ramas, se ajuste a una rotación programada, procurando que ningún miembro del SEM, permanezca más de seis años en el exterior, o en la SRE. También se procura que el personal de rama

¹⁵ Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior.

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

Cada año, la Comisión de Personal a sugerencia de la Subcomisión de Rotación¹⁶ recomienda al Secretario de Relaciones Exteriores los traslados que considere convenientes para asegurar el programa de rotación. De igual forma, procura que los miembros de la rama diplomático-consular no permanezcan fuera del país o en la SRE por más de ocho años. Los miembros de la rama técnico-administrativa pueden permanecer en una misma adscripción un máximo de ocho años.¹⁷

En el caso de la rotación de embajadores y cónsules generales que sean titulares de una representación diplomática o de un consulado general, se plantea al Secretario de Relaciones Exteriores, que a su vez lo somete a la consideración del Presidente de la República.

Cuando a algunos miembros del SEM les interesen las oportunidades de capacitación y preparación académica que da a conocer el IMR, ya sea en México o en el extranjero, presentarán sus peticiones a la Subcomisión de Rotación con el fin de que sean estudiados sus casos, y de proceder sean trasladados al lugar donde se ofrezcan los estudios solicitados.

En el Reglamento de la presente Ley,¹⁸ se establecen las modalidades de rotación del personal de carrera, a fin de favorecer una equilibrada rotación entre las diversas áreas geográficas, para así evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Además, se toman en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar.

p. 34.

¹⁶ Esta Subcomisión se integra por el presidente de la Comisión de Personal, el Director General del Servicio Exterior y Personal, el Director del IMR, y por dos funcionarios del SEM con rango mínimo de Consejero, propuestos por el presidente de la Comisión de Personal y aprobados por el Secretario de Relaciones Exteriores. Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículo 11 Bis.

¹⁷ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículo 11.

En enero de cada año, la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal da a conocer los nombres del personal de carrera de la rama diplomático-consular que está en la posición de ser trasladado, así como las vacantes del Catálogo General de Puestos que se generarán en una representación en el exterior o en la propia Secretaría, con el fin de que los interesados propongan tres opciones para ser trasladados.

En la misma lista van los nombres de los funcionarios que cumplieron ocho años en la Secretaría o en el exterior. Siempre se toma en cuenta el perfil profesional para el puesto, los idiomas a utilizar y la situación familiar, para ser considerados dentro de las vacantes.

Cuando a algún miembro del SEM se le notifique una orden de traslado, debe viajar por la vía más rápida, sin interrupciones injustificadas, y tomar posesión de su cargo dentro de un plazo de sesenta días naturales, contados desde la fecha que reciba la notificación. La SRE, previa opinión de la Comisión de Personal, puede reducir o ampliar dicho plazo, según lo requieran las necesidades del servicio.

Cuando la misión diplomática o la representación consular esté ubicada en países en donde existan conflictos armados o situaciones de beligerancia que pudieran poner en riesgo al personal adscrito en esos lugares, la SRE dispone la rotación más frecuente del personal y, en su caso, la oportuna evacuación de sus familiares. Siempre que las necesidades del servicio lo permitan, dicho personal puede disfrutar de salidas regulares de la adscripción. El personal que se niegue a ser trasladado causa baja del SEM.

El Programa de Rotación en el año 2002, trasladó a 200 miembros del SEM a diversas adscripciones en el país y en el extranjero. Según datos de la SRE, el 70%

¹⁸ Reglamento de la Ley del SEM de 20 de agosto de 2002. Artículos 91 al 98.

fueron a adscripciones solicitadas por los interesados. Aproximadamente 60 miembros del SEM fueron enviados a lugares que no habían solicitado.¹⁹

4.6 Los procedimientos de separación del servicio

Es importante que toda carrera administrativa fije claramente los motivos por los cuales sus miembros puedan causar baja del servicio. Es por eso necesario, conocer cómo a través del tiempo se fueron perfilando las únicas razones por las que un miembro del SEM podía ser separado del servicio.

El primer antecedente que encontramos sobre los criterios para la *separación* de algún miembro del SEM, data de la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 7 de mayo de 1888, donde se observaba que cualquier empleado que cometiera una mala conducta o alguna falta grave al servicio, sería sujeto a una suspensión por el jefe de misión dando cuenta al Secretario de Relaciones Exteriores, quien decidiría sobre la destitución definitiva del empleado. Se consideraba como falta grave la violación al sigilo diplomático. Antes de proceder a la destitución, se daba la oportunidad al acusado de ser escuchado y defenderse. Si el empleado era destituido por simples faltas, podía ser reincorporado al servicio.²⁰

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del 3 de junio de 1896, sólo manejaba como causa de separación o suspensión la censura y la suspensión del empleo por faltas disciplinarias, pero no mencionaba la destitución definitiva.²¹

El Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 7 de enero de 1910, especificaba dentro de los correctivos que podía imponer el Secretario de Relaciones Exteriores: las multas, suspensión de funciones y sueldos,

¹⁹ Versión estenográfica de la comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, el 26 de septiembre de 2002. www.senado.gob.mx.

²⁰ Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* p. 84

²¹ *Ibid* p. 83

bajas a categorías inferiores, suspensión con interrupción de servicios y la destitución.²²

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 9 de enero de 1922, especificaba que el personal diplomático no podía ser separado del servicio, salvo que le recayera una sentencia condenatoria; porque viviendo en país extranjero contrajese matrimonio sin aviso a la Secretaría o que adquiriera bienes en el extranjero sin el consentimiento de la misma; por infracción grave a sus deberes, por mala conducta y por abandono de servicio. En todo caso, se le permitía su defensa, y de ser el caso, su reincorporación al servicio.²³ En el caso del cuerpo consular, la Ley Orgánica de dicho cuerpo del 9 de enero de 1923, sostenía los mismos criterios que para el cuerpo diplomático.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1967, amplía las causales de separación a la morosidad manifiesta y comprobada; el uso ilícito de las franquicias aduanales, postales y de correos diplomáticos; la ineptitud comprobada en el ejercicio de sus funciones; no cumplir con los compromisos económicos contraídos; y la desobediencia deliberada de instrucciones superiores. Los funcionarios que eran destituidos de sus puestos quedaban inhabilitados para reingresar al servicio.²⁴ La Ley del SEM de 1982 sólo incorporaba el concepto de la deslealtad al país y sus instituciones.

La Ley del SEM de 1994 especifica que sólo se podía causar baja en el servicio por renuncia; por jubilación; por declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria; por adquirir otra nacionalidad; dejar de ser apto física y mentalmente para el desempeño de sus funciones; pertenecer al estado eclesiástico; y por no haber aprobado los exámenes de ascenso hasta en tres ocasiones. Al igual que las legislaciones de 1967 y 1982, el miembro del SEM que fuera destituido, no podía reingresar al servicio.

²² *Ibid* p. 151

²³ *Ibid* p. 332

²⁴ *Ibid* p. 531

Actualmente, los miembros del Servicio Exterior sólo pueden ser separados de sus cargos temporalmente por medio de suspensión como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa y en forma definitiva, por baja y destitución como consecuencia de una falta más grave.

Las causas de baja del Servicio Exterior son por renuncia; por jubilación; por declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria; por incumplir una orden de traslado; por no presentarse al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones. En los dos primeros casos ante la Dirección General y, en el tercero, en el lugar en el que se encontraba adscrito; por tener otra nacionalidad diferente a la mexicana, tener malos antecedentes y no ser apto física y mentalmente para el servicio; por reprobado el examen de media carrera; y por no obtener una evaluación satisfactoria. También se mantuvo en este caso, la inhabilitación para reincorporarse al servicio en caso de destitución.

Cuando los miembros del SEM se separen por causas que no sean consecuencias de sanciones, recibirán en una sola ocasión, como compensación por cada año de servicios, el importe correspondiente a un mes de su último sueldo, con el límite máximo de 24 meses. De esto se deducirán los períodos de suspensión temporal, disponibilidad y de licencias. En caso de fallecimiento, se entregará al beneficiario que hubiese designado, o a los legítimos herederos.

Ahora bien, todo miembro del SEM, que voluntariamente pida su renuncia, lo debe hacer por escrito y no puede abandonar su puesto hasta que no reciban, en un plazo que no excederá de quince días naturales, notificación de la SRE sobre la fecha en que les haya sido aceptada su renuncia. En caso de abandonar el servicio antes de ser notificado sobre la aceptación de la renuncia, quedará impedido para reingresar al SEM.²⁵

²⁵ Ley del SEM de 2002, artículos 53 al 56 y 138 al 142 de su Reglamento.

Las solicitudes de reincorporación de los miembros del personal de carrera del SEM que haya renunciado al mismo, son examinadas por la Comisión de Personal. De dicho análisis se recomienda la reincorporación de aquellos interesados que cumplan con los siguientes requisitos:

Que el motivo de su renuncia haya sido por causas distintas al seguimiento de un proceso disciplinario o para evitar una orden de traslado; deben de contar con buenos antecedentes; haber cumplido siempre con la obligación de sigilo profesional para todo miembro del SEM; haber presentado la solicitud de reincorporación durante los cinco años siguientes a la fecha efectiva de la renuncia. Este último requisito sólo puede ser dispensado por el Secretario de Relaciones Exteriores. Sólo se puede proceder a la reincorporación de algún miembro del SEM por una sola vez.²⁶

4.7 *Las medidas disciplinarias*

Desde la primera Ley del SEM expedida el 31 de octubre de 1829, se manejaba que los agentes diplomáticos vigilarían que los cónsules cumplieran con su papel, y cuando hubiera falta, avisarían a la SRE de la falta, pero cuando la falta fuera muy grave que no permitiera esperar la resolución, se procedería a suspender a la persona y se nombrara provisionalmente a un vice-cónsul si se estimase necesario.²⁷

En el Reglamento para el Gobierno interior de la Secretaría de Relaciones, de 8 de agosto de 1853, se especificaba que el que fuera convencido de ocuparse de agencias particulares, sería suspendido de su empleo.²⁸

En las Leyes Orgánicas del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular, se especificaban como obligaciones comunes, el acato escrupuloso a las leyes,

²⁶ Reglamento de la Ley del SEM de 2002. Artículo 138.

²⁷ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp.4-8.

²⁸ Derecho Internacional Mexicano. *op.cit.* p. 954.

reglamentos, órdenes e instrucciones del ministro de negocios extranjeros, aplicándose la Ley de Responsabilidad respectiva, en caso de incumplimiento.²⁹

En el *Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano* de 16 de septiembre de 1871, se atribuía al cónsul general, informar al Ministerio de Relaciones Exteriores del servicio del cuerpo consular, de la conducta y de las demás circunstancias de sus miembros, para que se pudiera premiar los méritos y remediar las faltas de sus miembros.³⁰

La Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1888, en materia de responsabilidad, especificaba que los agentes y empleados diplomáticos son responsables por delitos que cometan estando sujetos a los que determine el Código de Procedimientos Federales. Asimismo, se introduce la suspensión y la destitución por mala conducta o falta grave en el servicio.³¹

Hoy, los miembros del SEM que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones serán sancionados de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las sanciones por faltas administrativas son: la suspensión, la destitución y la sanción económica. En el caso de destitución el sancionado queda inhabilitado para poder reingresar al SEM o desempeñar alguna función temporal en el mismo.

Cuando incurra en conductas como abandono del empleo, actúe con deslealtad, se le condene por delito intencional y; cuando viole el deber de sigilo profesional, procede la destitución del miembro del SEM.

Cuando esté sujeto a proceso por delito intencional, procede la suspensión, que puede prolongarse hasta el término del proceso. Cuando la familia del implicado

²⁹ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 27-44.

³⁰ *Ibid.* pp. 49-74.

³¹ *Ibid.* pp. 75-84.

carezca de otros medios de subsistencia, se le cubre la mitad de su sueldo; pero si resultase absuelto, se le cubre el total de haberes retenidos.

Y finalmente procederán medidas disciplinarias, cuando se incurra en conductas como violación de las obligaciones inherentes a los miembros del SEM: abandonar el empleo; incurrir en morosidad, descuido o ineptitud comprobada; hacer uso con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, recursos financieros y materiales, así como de las inmunidades y privilegios inherentes al cargo; expedir documentación consular o migratoria no respetando las normas aplicables al caso, o con fines ilícitos; y por incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero.

La Ley del SEM de 2002 establece para cualquier procedimiento la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles y elimina la remisión a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el artículo 123 Apartado B Fracción XIII, establece que los miembros del SEM se regirán por sus propias leyes.

Aunado a lo antes mencionado, al estar regidos los agentes diplomáticos por convenciones internacionales, deben de observar las disposiciones jurídicas de los países en los que se encuentran desempeñando su misión.

4.7.1 Subcomisión de Asuntos Disciplinarios.

En 1990, como parte del trabajo de la Comisión de Personal, se estableció la Subcomisión Disciplinaria a fin de examinar aquellos integrantes del SEM que pudieran estar sujetos a sanciones disciplinarias. En dicho año, se recomendaron aplicar amonestaciones y suspensiones para 10 personas y la baja o destitución para otras siete que cometieron faltas graves que hacen imposible su permanencia en el servicio.³²

³² Informe de Labores 1989-1990. Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Ley del SEM de 2002, precisó la competencia y composición de la ahora Subcomisión de Asuntos Disciplinarios. Se establecen términos precisos para el seguimiento de los procedimientos, para la formulación de las recomendaciones y la determinación y aplicación de las sanciones correspondientes. De este modo, previene sanciones severas a conductas ilícitas graves, asimismo, señala que las resoluciones dictadas por el Secretario de Relaciones Exteriores pueden ser impugnadas ante los tribunales competentes.

Dicha Comisión se integra por el presidente de la Comisión de Personal quien la preside; por el Director General del Servicio Exterior y de Personal; por el Director de Asuntos Jurídicos y, por un representante de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para que ésta pueda sesionar, y sus resoluciones se adopten por mayoría de votos, es necesario que estén presentes todos los integrantes de la Subcomisión. En todas las sesiones de este órgano disciplinario, participará el Contralor Interno de la SRE, que le corresponde recibir y atender las quejas y renunciaciones respecto a los servidores públicos de la Secretaría a través de la Contraloría Interna y practicar investigaciones sobre sus actos.

Los hechos merecedores de alguna sanción, se hacen saber a la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios por escrito, acompañando las pruebas con las que se cuente y con el apoyo de la Contraloría Interna se procede a la investigación de los hechos. Con los datos obtenidos se elabora el acta administrativa de responsabilidad y se da a conocer al presunto responsable. El afectado podrá presentar por escrito sus argumentos y pruebas para su defensa, dentro de los quince días hábiles, si está adscrito en México, contados a partir de la fecha en que se le hubiese notificado personalmente.

Una vez acordada la admisión de pruebas la Subcomisión determina la fecha y hora para su desahogo. Posteriormente y desahogadas las pruebas, la Subcomisión cierra la instrucción y dentro de un término de 30 días hábiles formula

la resolución respectiva que es sometida a consideración del Secretario de Relaciones Exteriores.

Le corresponde al Secretario de Relaciones Exteriores, de acuerdo a la opinión emitida por la Comisión de Personal, determinar la sanción administrativa y al Director General del Servicio Exterior y personal, aplicarla. En caso de sanción económica debe notificarse a la Tesorería de la Federación para efectuar el cargo correspondiente.

En caso de tratarse de embajadores y cónsules generales, la Comisión de Personal somete su opinión al Presidente de la República. El afectado, puede interponer el recurso correspondiente ante los tribunales competentes.

Las sanciones económicas se calculan tomando en cuenta los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones de todo miembro del SEM.

Cuando los hechos pudieran configurar un delito y la averiguación previa no se hubiera iniciado por otros medios, se turna el expediente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos a efecto de que se presente la denuncia correspondiente.³³

³³ Ley del SEM de 2002, artículos 57 al 65 y del 143 al 150 de su Reglamento.

Capítulo V.

FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En tanto que aspectos de la carrera administrativa del servicio exterior mexicano como los requisitos de ingreso, estabilidad, permanencia y promoción se fueron perfilando y fortaleciendo a través del tiempo, ha existido en nuestro país un gran vacío de programas académicos enfocados específicamente a la formación del personal diplomático y consular y, más grave aún, la ausencia por muchos años de instituciones académicas especialmente creadas para este fin.

Desgraciadamente las instituciones de educación superior han aportado poco o nada al respecto, principalmente tras la pobre experiencia de la profesión de aspirante a la carrera consular. Se desaprovechó la instauración de la Escuela Superior de Administración Pública, además de que dentro de la propia SRE fueron nulos los programas de formación y capacitación.¹

5.1 El Proyecto del Colegio Diplomático (1835)

El primer esfuerzo para contar con embajadores y cónsules capacitados en el arte de la diplomacia, fue el que impulsó el entonces Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Gutiérrez de Estrada,² quien se preocupó por la formación de los representantes de México en el exterior.

El ministro Gutiérrez de Estrada, consciente de que el Servicio Exterior es una carrera administrativa, sugirió que los que aspiraran a desempeñarse dentro de ella,

¹ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, DF. pp. 332-333.

² José María Gutiérrez de Estrada, duró en el cargo 6 meses, del 23 de enero al 1° de junio de 1835.

fueran capacitados por aquellos cuya experiencia y entrenamiento se los permitiera. 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 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 una 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.³

El Colegio Diplomático, dependía directamente de la Secretaría, los cursos que impartía a los aspirantes al servicio exterior no tenía ningún costo. Su estructura orgánica era austera y estaba integrada por un director y un subdirector; los catedráticos, salvo los de lenguas, sus haberes constituían únicamente los relativos a la pensión alimenticia.

Otrora, se planteó en aquel entonces, que el número de alumnos sería un mínimo de 12 y un máximo de 24, dejando las puertas abiertas para los interesados en participar en las clases en carácter de oyentes. Correspondía al propio Secretario del ramo la selección de los estudiantes. Gutiérrez de Estrada, impulsó el concepto de noviciado, con el objetivo principal de formar a los que servirían en el servicio exterior, por lo que para el ingreso se requería contar con 14 años de edad como mínimo, saber leer y escribir, dominar la gramática y la ortografía castellana, así como la aritmética.

El plan de estudios era el siguiente:

- Derecho natural.
- Derecho político.

³ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 156.

- 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, así como un taller dedicado a la diplomacia práctica.

Al terminar los cursos, un sínodo formado por el director y subdirector, y dos examinadores nombrados por el Gobierno, evaluaban las notas hechas por la junta de profesores, para posteriormente seleccionar a los mejores alumnos que hubieran concluido sus estudios con las mejores calificaciones para ingresar al SEM en calidad de oficiales de legación, cubriendo las vacantes que hubiera en ese momento.

Otro de los aspectos a destacar del Colegio Diplomático, es que sirvió como centro de capacitación, pues existía la posibilidad de que participara personal como oyentes, y podía presumirse que podría ser personal de carrera del SEM.

Desafortunadamente, no tenemos conocimiento de la suerte que corrió el Colegio Diplomático, y si rindió frutos en la formación y capacitación del personal de lo exterior.

5.2 La Profesión de Aspirante a la Carrera Consular de la Escuela Nacional de Contaduría y Administración (1905)

A principios del siglo XX, la Escuela Superior de Comercio y Administración fue consolidada como centro de formación de funcionarios para la administración pública. Los antecedentes de esta institución, se remontan a mediados del siglo XIX y dependía de la Secretaría de Instrucción Pública. Para 1905, no formaba solamente contadores públicos, sino que sus aulas se abrieron para un mercado laboral abierto, pues sirvió 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 servidores públicos para el comercio exterior, a través de la Profesión de Aspirante a la Carrera Consular.⁴

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. Al finalizar los cursos, ambas entregaban un diploma a sus egresados. La segunda tenía una duración de dos años, y estaba constituida por asignaturas y talleres relacionados con mercancías y prácticas consulares, por lo que los estudiantes obtenían una formación balanceada entre enseñanza y capacitación.⁵

Como requisito de ingreso, era necesario aprobar un examen de admisión ante un jurado de catedráticos de la Escuela. Con esta prueba, el aspirante tenía que demostrar que dominaba un idioma extranjero vivo a los que ofrecía el plan de estudios. Al igual que la Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, al obtener su diploma de Aspirantes a la Carrera Consular, tendían derecho a que el Ejecutivo los tuviera presentes de un modo especial para que cubrieran los empleos vacantes de los diversos consulados mexicanos, prefiriéndolos cuando fuera posible.⁶

Plan de Estudios.

Primer Año.

⁴ *Ibid.* p.170.

⁵ Incluso, la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano del 11 de noviembre de 1910, en su artículo 9, exigía para el *ingreso* al cuerpo consular presentar el diploma de aspirante a la carrera consular, expedido por la Escuela Nacional de Comercio y Administración o ser examinado por un jurado sobre las materias que forma el plan de estudios de la carrera. Compilación de disposiciones relativas al SEM. *op cit.* p. 119.

⁶ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 170.

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

Segundo Año.

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

La Escuela ofrecía también asignaturas libres, a las cuales asistían una gran cantidad de alumnos no inscritos, quienes llenaban los salones de la institución. Para constatar lo anterior, basta decir que los alumnos de las tres carreras de la escuela sumaban 153 inscritos, y los que entraban de oyentes sumaban poco más de 360 estudiantes.

Al inicio de su existencia, la demanda fue baja, sólo cinco alumnos ingresaron a los estudios de aspirante a la carrera consular, pero en 1907 ya contaba con 40 estudiantes. La carrera estuvo vigente hasta 1917; después se perdió su huella, al igual que la de la carrera de perito empleado de la Administración Pública, cuyos proyectos curriculares eran la profesionalización del servicio público, aunque de manera imperfecta y parcial.⁷

⁷ *Ibid.* pp.169-171.

5.3 El Diplomado en Carrera Consular de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1951)

Con el nacimiento de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales se implementó el Diplomado en Carrera Consular que se cursaba en un año, y comprendía las siguientes asignaturas:

- Idioma español.
- Archivonomía consular y diplomática.
- Aritmética general y aritmética mercantil.
- Leyes, reglamentos y disposiciones diplomáticas y consulares
- Contabilidad fiscal y mercantil.
- Geografía humana, política y económica
- Curso especializado de organización del servicio consular mexicano, prácticas consulares e instrucciones sobre diversos aspectos de las funciones consulares.

Para poder optar por el diploma, los egresados debían probar el dominio de la taquimecanografía. Este diplomado, tenía una doble finalidad: la de formar funcionarios y empleados de la rama consular del SEM y al mismo tiempo capacitar a quienes ya se desempeñaban en ella.

El Diplomado no satisfizo las expectativas del proyecto original. Ya en 1958 era patente su fracaso debido a sus pocos alumnos y el escaso interés que había por la rama consular dentro de la SRE. La consecuencia fue su extinción a finales de 1958.⁸

5.4 La Licenciatura en Ciencias Diplomáticas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales

⁸ *Ibid* pp. 335-337.

En el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México se conjugó el proyecto de formación de una escuela de ciencias políticas y sociales, con el diseño original de Lucio Mendieta y Nuñez.⁹

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales fue creada para formar profesionales en ciencias políticas, ciencias sociales, periodismo, y ciencias diplomáticas, obedeciendo a la necesidad de contar con una institución encaminada a crear el conocimiento y las soluciones de la problemática sociopolítica y económica interna y externa motivada por la Segunda Guerra Mundial, y también al desarrollo que las ciencias sociales habían alcanzado en otros países. En 1967, elevó al nivel de Facultad, con el establecimiento de la División de Estudios Superiores.

Con respecto a la licenciatura de Ciencias Diplomáticas, se dispensó del bachillerato a las personas que habían prestado sus servicios en las ramas diplomático y consular, y en otros cargos de la SRE, mediando la demostración de capacidad, méritos y servicios.¹⁰

El plan de estudios original, requería de cuatro años lectivos, los dos primeros para la homologación y los otros dos para la especialización.

Tronco Común.

- Idiomas (inglés o francés).
- Sociología estadística.
- Historia de México.
- Geografía humana.

⁹ Jurisconsulto, sociólogo y escritor mexicano. Nació el 11 de enero de 1896. En 1910 se trasladó a la Ciudad de México e ingresó a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Ocupó diversos puestos públicos y privados de los cuales destaca, el de Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, profesor de sociología del Instituto Tecnológico de México y profesor titular de sociología en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. López de Escalera Juan. Diccionario Biográfico y de Historia de México, Tomo II pp. 687-688.

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *op.cit.* p. 334.

- Métodos de investigación social.
- Psicología general.
- Historia de las doctrinas políticas.

Especialización.

- Dos cursos de italiano o alemán.
- Derecho internacional público.
- Introducción y teoría general del derecho.
- Historia diplomática universal.
- Geografía humana y política.
- Derecho mercantil comparado.
- Sociología de México.
- Economía de México.
- Derecho Internacional privado.
- Derecho civil y notarial.
- Derecho, legislación y reglamentos diplomáticos y consular.
- Estilo y prácticas diplomáticas y protocolarias.
- Legislación internacional del trabajo.
- Derecho marítimo.
- Organización internacional de los estados.
- Derecho constitucional.
- Legislación nacional de aplicación en el servicio exterior.

Esta carrera profesional se había diseñado en estricto apego a los requisitos de ingreso que exigía el SEM y, por tanto, fue una opción para alcanzar el objetivo de formar diplomáticos y agentes consulares.

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales comenzó sus cursos con algunos cambios a su anteproyecto original, puesto que la licenciatura en ciencias

administrativas, formadora de servidores públicos, no fue incluida en el anteproyecto ni en el estatuto orgánico de la misma.

El destino de la licenciatura en ciencias diplomáticas fue bueno y provechoso. Transformada en licenciatura en Relaciones Internacionales, se multiplicó dentro de la UNAM y fuera de ella, aunque gradualmente dejó de tener aquel propósito de servir de nutriente de la rama diplomática.

El plan de estudios fue reformado en 1976, estando vigente por más de 22 años. A finales de la década de los noventa, se inició el proceso de actualización de los planes y programas de estudio de la licenciatura, con el fin de adecuarlos a las necesidades tan cambiantes de nuestros tiempos.

Plan de Estudios de 1976.

Primer Semestre

- Economía Política I
- Formación Social Mexicana I
- Historia Mundial Económica y Social I
- Taller de Investigación y Redacción
- Teoría Social I

Segundo Semestre

- Economía Política II
- Formación Social Mexicana II
- Historia Mundial Económica y Social II
- Metodología I
- Teoría Social II

Tercer Semestre

- Economía Política III
- Formación Social Mexicana III
- Historia Mundial Económica y Social III
- Metodología II
- Teoría Social III

Cuarto Semestre

- Geografía Económica y Política
- Sistema jurídico del Estado Mexicano
- Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales
- Ciencia Política
- Economía Internacional
- idioma: Comprensión de Lectura

Quinto Semestre

- Relaciones Internacionales (1919-1970)
- Política Exterior de México I
- Teoría de las Relaciones Internacionales
- Derecho Internacional Público
- Organización Internacional

Sexto Semestre

- Seminario de Relaciones Políticas y Sociales Internacionales
- Política Exterior de México II
- Seminario de Relaciones Jurídicas Internacionales
- Sistemas Políticos Comparados

Séptimo Semestre

- Relaciones Internacionales de México
- Relaciones Internacionales Contemporáneas

- Derecho Internacional Privado
- 2 Materias Optativas

Octavo Semestre

- 5 Materias Optativas
- idioma: Dominio

5.4.1 La reforma de los planes y programas de estudio de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

Durante la década de 1990, el sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos. La caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría tuvo un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera de aplicar las relaciones internacionales. Todos los países del mundo, incluyendo México, tuvieron que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas rápidas transformaciones. En el caso de nuestro país, su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo obligaron a desempeñar un papel activo en la conformación del nuevo equilibrio mundial.

El nuevo sistema internacional se ha caracterizado por su desagregación, atomización y los procesos de globalización acelerada. Lo anterior exige el diseño y aplicación de nuevas estrategias y enfoques para insertar a México en el concierto de naciones, para enfrentar las amenazas de la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo y de bienestar para la sociedad.

Tomando en cuenta lo anterior, y ante el impulso de las relaciones internacionales como disciplina universitaria en el mundo y en México, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) a principios de la década de los noventa se dio

a la tarea de iniciar el proceso de revisión de sus planes y programas de estudios, incluyendo el de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. El nuevo plan de estudios de la licenciatura buscaba responder a los diversos cambios que había experimentado la escena internacional y nacional.

Fue así que el 8 de agosto de 1997, el pleno del Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México aprobó el Proyecto de Modificación del Plan de Estudios de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

El proyecto de reforma de los planes de estudio de las licenciaturas de la FCPyS comenzó en el segundo semestre de 1993 y fue reformulado durante el primer semestre de 1996, a partir de la definición de políticas, objetivos y estrategias precisas que deberían encauzar un proceso de reforma académica integral.

A finales de 1993 se creó la Comisión Académica para coordinar los trabajos de la reforma, la cual lanzó una convocatoria en febrero de 1994 para que se constituyeran las comisiones locales por licenciaturas, que quedaron integradas en los dos meses siguientes. En agosto de ese año, la Comisión Académica determinó la creación de una Comisión Especial encargada de revisar los documentos de diagnóstico y evaluación de los planes vigentes de cada carrera, elaborados por las comisiones locales.

El nuevo plan de estudios amplía de ocho a nueve semestres su duración, con el fin de fortalecer la formación de los estudiantes con nuevas asignaturas y el tratamiento de temas de actualidad referidos a los nuevos procesos nacionales e internacionales.

Ahora, los egresados de la licenciatura, amplían las posibilidades de adentrarse en el mercado laboral, pues cuentan con las herramientas suficientes para incorporarse a secretarías de Estado y organismos descentralizados; comisiones permanentes y especiales de los poderes legislativo y judicial; instituciones bancarias y financieras; organismos internacionales; empresas privadas; instituciones de docencia e investigación;

medios de comunicación; organismos no gubernamentales y el ejercicio privado de la profesión.

Plan de estudios vigente

Nivel básico. Abarca del primero al tercer semestre y comprende un conjunto de materias introductorias a la carrera en combinación con una serie de materias básicas de las ciencias sociales que permiten ubicar el lugar de la disciplina dentro de ellas.

Primer semestre

- Teoría y metodología de las ciencias sociales I
- Historia del pensamiento político y social
- Análisis estadístico
- Introducción al estudio del derecho
- Geografía económica y política

Segundo semestre

- Teoría y metodología de las ciencias sociales II
- Relaciones internacionales 1815-1945
- Economía política internacional
- Derecho constitucional mexicano
- Desarrollo económico, político y social de México I

Tercer semestre

- Introducción al estudio de las relaciones internacionales
- Política internacional contemporánea (desde 1945)
- Teoría económica
- Derecho internacional público
- Desarrollo económico, político y social de México II

Nivel intermedio. Del cuarto al séptimo semestre, está conformado por un núcleo de materias propias, específicas del estudio de las Relaciones Internacionales, a través de las cuales se dota al alumno de los conocimientos analíticos de las diferentes áreas disciplinarias (teórico metodológica, política, economía y derecho internacionales, política exterior de México y estudios regionales) reforzando el carácter interdisciplinario de las Relaciones Internacionales.

Cuarto semestre

- Teoría de las relaciones internacionales I
- Organización internacional
- Economía internacional
- Derecho internacional privado
- América Latina y el Caribe

Quinto semestre

- Teoría de las relaciones internacionales II
- Sistemas políticos comparados
- Estados Unidos y Canadá
- Tratados internacionales
- Política exterior de México I

Sexto semestre

- Asia Pacífico
- Comunicaciones internacionales
- Economía de México
- Europa
- Política exterior de México II

Séptimo semestre

- Medio Oriente

- Negociaciones internacionales
- Comercio exterior y finanzas de México
- África
- Relaciones actuales de México con Estados Unidos y Canadá

Nivel terminal. Comprende el octavo y noveno semestres y está compuesto por cinco seminarios terminales por área que ofrecen la concentración temática y la síntesis de los conocimientos adquiridos a través del estudio de temas específicos, con un carácter interdisciplinario; el seminario de titulación; y cuatro materias optativas. Estas últimas permiten la profundización del conocimiento en los temas de interés del alumno, recogen las tendencias internacionales de vanguardia y son las que favorecen la vinculación con el posgrado en Relaciones Internacionales.

Octavo semestre

- Seminario de relaciones internacionales contemporáneas
- Seminario de relaciones económicas internacionales
- Seminario de relaciones jurídicas internacionales
- Seminario de relaciones internacionales de México

Noveno semestre (Cuatro materias optativas)

- Pensamiento internacional latinoamericano
- Medio ambiente y desarrollo
- Finanzas internacionales
- Derecho marítimo internacional
- Soberanía, democracia y seguridad nacional
- Ciencia y tecnología en relaciones internacionales
- Prospectiva de la política internacional
- Integraciones económicas
- Derecho diplomático y consular
- Turismo internacional

- Temas contemporáneos de América Latina
- Cooperación internacional
- Negocios internacionales
- Derecho económico internacional
- Política exterior comparada
- Estados Unidos, política y gobierno
- Unión Europea
- Geopolítica
- Derechos humanos

En esta fase terminal se contempla la participación más directa por parte de los profesores para orientar a los alumnos al encauzamiento de sus intereses temáticos y vocacionales.

Antes de la implementación de los planes de estudio, se impulsó la renovación, regularización y actualización de la planta académica y el de modernización de servicios de apoyo académico, infraestructura y equipamiento del área de relaciones internacionales de la FCPyS.¹¹

5.5 Las academias diplomáticas en el mundo: el caso del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. (1974)

La formación y la capacitación para quienes se dedican expresamente a formar las filas de todo servicio exterior en el mundo debe tener un sello muy especial, por lo que un buen número de países cuenta ya con una escuela diplomática íntimamente ligada a las actividades de los ministerios de Relaciones Exteriores. La mayoría de las academias diplomáticas tienen importantes rasgos comunes entre sí.¹²

¹¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Plan de estudios de la licenciatura en relaciones internacionales. México, 1998. 185 páginas.

¹² Green, Rosario. La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano. En el Servicio Exterior Mexicano, SRE. México 1987. p. 121.

Al término de la Segunda Guerra Mundial las relaciones internacionales adquieren otra dimensión. La guerra había cambiado el escenario político internacional y con la creación de la Carta de Naciones Unidas, se venía a reestructurar las relaciones bajo otros principios y objetivos que tenían que ver con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En este sentido, los Estados se abocaron a la tarea de preparar mejor a los miembros de sus respectivos cuerpos diplomáticos y al personal de sus cancillerías, para responder adecuadamente a los retos que la nueva configuración del mundo planteaba.

Es a partir de ese momento que se crean la mayoría de las actuales academias diplomáticas, centros e institutos especializados en relaciones internacionales, tanto en países subdesarrollados como en desarrollados. Existían ya sin embargo, instituciones de gran prestigio como la Academia Diplomática de Viena, fundada en 1754, que desde entonces se ocupaba de capacitar a futuros diplomáticos.

En general, los programas académicos han sido enfocados al estudio de las relaciones internacionales en todos sus aspectos. La currícula académica de estas instituciones está casi siempre compuesta por las mismas materias y destinadas a ofrecer a los aspirantes un panorama general del estado que guardan las relaciones de sus respectivos países en el contexto internacional.

La duración de los cursos es muy variada, desde menos de seis meses, como el Instituto de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Tailandia, hasta 3 años como el de la Academia Diplomática de Perú, o en el Instituto Río Branco de Brasil.

La importancia de las academias diplomáticas de formación de cuadros para el Servicio Exterior, va en constante aumento. Se confirma continuamente cómo los ministerios de Relaciones Exteriores están, cada vez más, compuestos por el personal egresado de estos centros, ya que el nivel de profesionalización que se necesita para

enfrentar los retos que presentan las actuales relaciones entre Estados, es el que adquieren durante su capacitación.

Escuelas especializadas en la formación de funcionarios para el servicio exterior.

PAIS	ACADEMIA O INSTITUTO	GRADO ACADEMICO
Alemania	Centro de Formación y Capacitación del Ministerio de Asuntos Exteriores). *	Ninguno
Arabia Saudita	Instituto de Estudios Diplomáticos. *	Diplomado (2 años)
Austria	Academia Diplomática. *	Maestría (2 años)
Bélgica	Colegio de Europa. ***	Maestría (2 años)
Brasil	Instituto Rió Branco *	Maestría y Doctorado (Dos años)
Camerún	Instituto de Estudios Diplomáticos *	Doctorado
Canadá	Escuela Norman Paterson de Asuntos Internacionales. **	Maestría
Chile	Academia Diplomática Andrés Bello. *	Ninguno
Costa Rica	Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta *	Tesis de Maestría. (2 años)
Egipto	Instituto de Relaciones Internaciones *	Diploma
España	Escuela Diplomática *	Maestría
Estados Unidos de América	Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado. *	Ninguno

	Escuela Edmund A. Walsh de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. ** Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts. ** Escuela de Altos Estudios Internacionales de la Universidad Johns Hopkins. **	Doctorado (2 años) Maestría y Doctorado (2 años) Maestría (2 años)
Filipinas	Instituto del Servicio Exterior. *	Ninguno
Francia	Escuela Nacional de Administración * Instituto de Estudios de Relaciones Internacionales ***	Ninguno Licenciatura (4 años)
Gran Bretaña	Programa de Servicio Exterior de la Universidad de Oxford **	Ninguno
Grecia	Centro de Estudios Diplomáticos *	Ninguno (9 meses)
Hungría	Instituto Universitario de Estudios Internacionales **	Maestría y Doctorado (2 años)
Italia	Sociedad Italiana para la Organización Internacional * Centro Bologna de la Universidad Johns Hopkins **	Ninguno Maestría (2 años)
Japón	Instituto de Capacitación del Servicio Exterior. *	Ninguno
Malasia	Instituto de Diplomacia y Relaciones Exteriores. *	Ninguno
Malta	Academia Mediterránea de Estudios Diplomáticos *	Maestría (2 años)
ONU	Instituto de Capacitación e Investigación	Ninguno (1 semana-3)

	de las Naciones Unidas (UNITAR)	meses)
Países Bajos	Instituto Neerlandés de Bajas Relaciones Internacionales Clingendael. *	Ninguno
Pakistán	Instituto de Capacitación del Servicio Exterior. *	Ninguno (7 meses)
Perú	Academia Diplomática *	Maestría (3 años)
Polonia	Instituto de Relaciones Internacionales **	Maestría y Doctorado (3 años)
República de Corea del Sur	Instituto de Asuntos Exteriores y Seguridad Nacional. *	Ninguno (2 años)
República Popular de China	Colegio de Asuntos Exteriores. *	Licenciatura Y Maestría
Suiza	Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales ***	Doctorado
Trinidad y Tobago	Instituto de Relaciones Internacionales **	Diploma y Maestría
Uruguay	Instituto Artigas del Servicio Exterior *	Formación (1 años) Básico (2 años)

* Gubernamental.

** Universitaria.

*** Institución Privada.¹³

Además de la vocación que el diplomático debe tener, en la actualidad se espera que los integrantes del servicio exterior estén bien preparados, sean políglotas, cultos, etcétera. Con ello, se supera lo que en general constituyó una tradición de los servicios exteriores del mundo entero, en el sentido de contar dentro de sus filas con prominentes

¹³ Estudio Comparativo de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales del Mundo. México, IMRED. 1992 Ms. pp. 5-7.

personajes como periodistas, escritores, autores, músicos, etcétera, característica que privó hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando se evidenció la necesidad de allegarse un tipo de personal diferente que requeriría de una preparación hasta cierto punto especial.¹⁴

Dentro de los esfuerzos por formar y profesionalizar al personal del servicio exterior en nuestro país de acuerdo a las nuevas tendencias mundiales, en 1965 la Comisión Revisora de la Ley del SEM de 1934, integrada por ilustres personajes, conscientes de la importancia que reviste la formación del personal de carrera, propusieron la creación de una Escuela Nacional del Servicio Exterior,¹⁵ moción que fue desechada, fructificando hasta 1974, cuando el 14 de diciembre, se creó por Decreto Presidencial, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED). De esta forma, para consolidar el cuerpo profesional de funcionarios de carrera, el gobierno mexicano, siguiendo el ejemplo de otros países, decidió que la capacitación tenía que ser obligatoria mediante cursos que se impartieran en un centro vinculado con la Cancillería.¹⁶

Desde su creación el IMRED ha sido un órgano desconcentrado de la SRE, establecido para reforzar académicamente al Servicio Exterior de carrera ante la evolución y la intensificación de las relaciones internacionales de nuestro país.

En su nacimiento, el Instituto tenía las siguientes atribuciones:

- Capacitar y actualizar a los miembros del servicio exterior.
- Fungir como centro de investigaciones de alto nivel sobre cuestiones internacionales y realizar labores de divulgación referentes a la política exterior, así como de intercambio con organismos, asociaciones e instituciones afines.
- Integrar una biblioteca especializada en temas relativos al derecho internacional, historia diplomática, política internacional y método diplomático.
- Coordinar las labores del laboratorio de idiomas.

¹⁴ Green, *op.cit.* p.120.

¹⁵ Informe de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.*

¹⁶ Green, *op.cit.* pp.121-125.

- Apoyar a la Comisión Consultiva de Ingreso en la organización y ejecución de los concursos públicos de ingreso al servicio exterior.

En 1984, sus labores se extendieron a la administración de las tareas de control y actualización de los expedientes de los participantes en el concurso para ingresar al SEM.

En un principio, el Instituto servía como instrumento de capacitación y actualización para las ramas diplomático y consular. Ante la necesidad de brindar el acceso a otras disciplinas sociales y de las humanidades y no sólo en ciencias diplomáticas y relaciones internacionales, se desarrolló un programa de homologación de los cursantes, enfocándose a una formación uniforme sobre el servicio exterior.

Durante el periodo de 1983 a 1988 el Instituto formó a tres generaciones de miembros del SEM, mediante un programa de enseñanza semestral. El curso vigente en esa época constaba de un tronco común y dos especializaciones para las ramas diplomático y consular. El tronco común constaba de 30 materias que se cursaban en seis meses, mientras que las especializaciones contaban con 8 y se cursaban en tres meses.¹⁷

En agosto de 1989, el entonces director general del Instituto, Miguel González Avelar, planteó al Consejo Técnico de la Institución, un anteproyecto de plan de estudios que contenía reformas a los programas para la preparación de los diplomáticos y cónsules, cuya principal característica, era el de evitar la repetición de los principios y nociones de los cursos universitarios. Lo anterior buscaba que el IMRED asumiera cabalmente su responsabilidad de formar a los nuevos integrantes del SEM.¹⁸

5.5.1 La reestructuración del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos en 1998.

¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. 1983-1988, Ms. 1988.

¹⁸ Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del IMRED. La formación de diplomáticos: una experiencia. México, sin datos editoriales. 1991.

Ante la evolución de los últimos tiempos, la diplomacia mexicana se vio involucrada en campos de acción nuevos y diferentes. En la actualidad, sus integrantes no sólo deben ocuparse de sus tareas tradicionales, sino que tienen a su cargo la importante labor de promover el comercio, la inversión, el turismo, la cultura y la imagen de nuestro país en el exterior. El nuevo contexto internacional exigió dejar atrás el sigilo y el secreto, puesto que los asuntos públicos son realmente públicos, ante la amplia y rápida difusión de los acontecimientos mundiales. La indispensable transparencia que demanda el ejercicio de la democracia en la actualidad, requiere de una diplomacia abierta. Lo anterior planteó retos y perspectivas al Instituto. Fue necesario buscar el equilibrio entre la capacitación clásica y las demandas que impone la compleja realidad contemporánea.

Así, en 1998, al asumir la titularidad de la SRE, Rosario Green encabezó una reestructuración de la organización interna de la Cancillería mexicana. Su propósito fue crear mejores condiciones para atender las labores cada vez más numerosas y complejas de la política exterior de fin de siglo.¹⁹

Como parte de dichos esfuerzos, se reestructuró el Instituto Matías Romero, con el objeto de coordinar todas las actividades de la SRE relacionadas con la preservación y difusión del acervo histórico diplomático mexicano, la formación y actualización de recursos humanos altamente especializados en cuestiones internacionales, así como la investigación y la prospectiva en temas internacionales de relevancia para la política exterior de México.

Ahora, las actividades del Instituto se llevan a cabo a través de tres unidades administrativas: el Acervo Histórico Diplomático, la Academia Diplomática y el Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales, bajo la dirección y

¹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero, XXV Aniversario. México, DF 1999.172 páginas.

supervisión de una coordinación general. Entre esas tres unidades existe una evidente complementariedad en materia de formación diplomática, investigación, publicaciones y actividades de difusión. Desde la Coordinación General del Instituto se alienta que tanto el Acervo Histórico Diplomático como el Programa de Investigación y Prospectiva colaboren con las labores de docencia de la academia diplomática.

El Reglamento Interior de la SRE,²⁰ en su Capítulo VII, señala las funciones actuales del Instituto:

- I. Preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del SEM, la Secretaría y otras instituciones de interés público;
- II. Formar a los miembros del SEM en las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea;
- III. Contribuir, a través de la Maestría en Estudios Diplomáticos y otros cursos, a la formación de personas con capacidad de crítica en materia de relaciones internacionales y política exterior de México;
- IV. Ofrecer programas de educación continua, tales como diplomados y cursos especiales, que contribuyan a fortalecer el conocimiento en áreas estratégicas para la Secretaría y mantener actualizados a servidores públicos de la Secretaría y miembros del SEM;
- V. Contribuir, mediante la Maestría en Estudios Diplomáticos y cursos especiales, a la formación de miembros de Ministerios de Relaciones Exteriores latinoamericanos y caribeños, así como de otros países de particular interés para la política exterior de México;

²⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2001.

- VI. Colaborar en la organización de cursos y otras actividades académicas, con otras entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo;
- VII. Promover, mediante la organización de seminarios conjuntos y programas de intercambio de profesores, conferencistas, estudiantes y publicaciones, vínculos con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación, en materia de relaciones internacionales y estudios diplomáticos;
- VIII. Fungir como foro y punto de encuentro e intercambio entre las diversas instituciones mexicanas de educación superior que ofrecen estudios en relaciones internacionales;
- IX. Diseñar programas de educación a distancia que, mediante la utilización de los recursos tecnológicos disponibles, satisfagan las necesidades de formación y actualización de los miembros del SEM;
- X. Apoyar a la Comisión de Ingreso prevista en la Ley del SEM, en la organización y desarrollo de los concursos públicos generales para ingresar al SEM previstos en las normas correspondientes;
- XI. Coordinar foros de reflexión sobre problemas de coyuntura con el objetivo de reunir servidores públicos y académicos de reconocido prestigio en el campo de los estudios internacionales, a fin de proporcionar al Secretario elementos para la toma de decisiones.

5.5.2 *Maestría en Estudios Diplomáticos*

La principal actividad del Instituto desde su creación, ha sido la formación de los cuadros que ingresan al SEM buscando niveles crecientes de profesionalismo. La reforma del Instituto de 1998, le dejó prácticamente todas las funciones que venía desarrollando desde su creación para su participación en el *proceso de ingreso* del personal del SEM.

Basta comentar que en 1998, el Instituto participó activamente en la difusión y promoción del concurso de ingreso de la XV generación de diplomáticos y cónsules mexicanos. Una vez seleccionados los aspirantes a ocupar las 25 plazas concursadas, ingresaron a los cursos de formación de nivel posgrado.

Desde 1994, mediante un convenio celebrado con la Secretaría de Educación Pública, el Instituto obtuvo la facultad para otorgar títulos académicos, y en ese mismo año se comenzaron a impartir cursos de posgrado a nivel de maestría. El Instituto diseñó el plan de estudios de la Maestría en Estudios Diplomáticos de acuerdo a los requerimientos y funciones del SEM.

En 1995 la Maestría fue incluida en el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por lo que los candidatos aceptados en el Instituto, y que no realizan el curso de formación del SEM, pueden solicitar a dicha institución una beca-crédito para manutención. A este apoyo pecuniario se suma la beca de colegiatura que otorga el propio Instituto.

El programa de la Maestría fue diseñado para que los alumnos cuenten con tiempo suficiente para el estudio, la elaboración de ensayos y el desarrollo de otros ejercicios prácticos, por lo que se requiere de tiempo completo. Las materias se imparten a lo largo de tres trimestres, reservando un cuarto trimestre para la elaboración de la tesis final.

Plan de Estudios de la Maestría en Estudios Diplomáticos en 1994

Primer trimestre

- Política exterior de México 1910-1945
- Derecho internacional

- Dinámica de la política internacional
- México: historia de sus instituciones políticas
- Análisis económico

Segundo trimestre

- Política exterior de México 1945-1990
- Política de comercio y finanzas internacionales
- Organismos y negocios internacionales
- La nueva geopolítica mundial
- Desarrollo económico de México

Tercer trimestre

- Negocios internacionales y políticas de inversión extranjera
- México: sociedad y cultura
- Política exterior de México 1990-1999
- Nuevos actores y nuevos temas en la política internacional
- Derecho internacional II

Cuarto trimestre

- Seminario de tesis

Para complementar la formación de los estudiantes, se programaron tres ciclos de conferencias en temas de interés para las relaciones internacionales. Una vez concluidos los estudios, los 25 nuevos miembros del SEM, fueron adscritos a diversas oficinas de la SRE, para adquirir la experiencia práctica necesaria.

En 1999, se concursaron 30 plazas y se recibieron 1,200 solicitudes de todo el país. En ese año, el programa de la Maestría fue modificado para adecuar las currícula académica a los requerimientos de un escenario internacional cambiante, además de

equilibrar la teoría y la práctica. Ahora el primer trimestre era dedicado a temas políticos; el segundo a tópicos económicos; y el tercero a asuntos jurídicos, consulares y culturales. El cuarto trimestre se mantuvo para la elaboración de la tesis final.

Plan de Estudios Vigente de la Maestría en Estudios Diplomáticos

Primer trimestre: Temas políticos

- Política exterior de México (siglos XIX y XX)
- Organismos y negociaciones internacionales
- La nueva agenda global
- México: historia de sus instituciones políticas
- La nueva geopolítica mundial

Segundo trimestre: Temas económicos

- La economía contemporánea y sus métodos de análisis
- Política de comercio y finanzas internacionales
- El desarrollo económico de México y el contexto internacional
- Negocios internacionales y políticas de inversión extranjera
- Los organismos económicos internacionales

Tercer trimestre: Temas jurídicos, consulares y culturales

- Derecho internacional público contemporáneo
- Derecho internacional privado contemporáneo
- Derecho diplomático y consular contemporáneo
- Los fenómenos culturales en las relaciones internacionales
- México, sociedad y cultura (siglos XIX y XX)

La parte teórica es encargada a destacados académicos de instituciones de educación superior como el Centro de Investigación y Docencia Económica, la UNAM y el Colegio de México. Las conferencias de apoyo son impartidas por importantes personalidades y funcionarios de la cancillería, diplomáticos extranjeros y funcionarios de otras secretarías.

Con la finalidad de incrementar la cooperación académica entre México y las naciones de Latinoamérica, la SRE invita cada año a diplomáticos de esos países a cursar la Maestría en Estudios Diplomáticos. Los candidatos que son aceptados reciben una beca de manutención por parte de la Cancillería. Hasta la generación 1998-1999 habían cursado la Maestría 16 diplomáticos de Cuba, Haití, Chile, Ecuador, Nicaragua, Belice, Venezuela, Bolivia, Honduras, Perú y Costa Rica.

Asimismo, tradicionalmente el Instituto reserva cada año dos lugares para funcionarios de las Secretarías de Marina o de Defensa Nacional, para que sean capacitados en asuntos internacionales, de política exterior y diplomacia mexicana. Hasta la fecha cuatro miembros de dichas dependencias han cursado la Maestría.

Los candidatos admitidos en el IMR deberán cumplir con el Reglamento de Asistencia y Conducta del Instituto. En caso de incumplimiento, el director del Instituto presentará un informe al presidente de la Comisión de Ingreso para que determine si es recomendable cancelar los estudios del interesado.²¹

5.5.3 Cursos de Capacitación y Actualización

Además de la Maestría en Estudios Diplomáticos, el Instituto organiza e imparte cursos y diplomados sobre temas de actualidad de la política internacional, celebra conferencias y seminarios con la participación de especialistas nacionales y

²¹ Es interesante mencionar que de la investigación realizada, encontramos dos reglamentos de este tipo: el primero es el Reglamento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de 1988 de carácter general, que incluía derechos y obligaciones de los alumnos, asistencia, evaluación y demás asuntos en los capítulos III al IX del mismo; y en el mes de abril de 1991 son expedidas por el Director General del IMRED las Disposiciones normativas para los alumnos y sobre los procedimientos de evaluación del aprovechamiento. Estas disposiciones regulan la vida escolar del Instituto.

extranjeros, y realiza diversas actividades de difusión de la política exterior y las relaciones internacionales de México. En estas actividades participan académicos y funcionarios mexicanos interesados en los asuntos internacionales, así como el cuerpo diplomático acreditado en México.

En el caso del personal temporal y el asimilado, la SRE determinará los casos que requieran de cursos de capacitación en el Instituto. Estos cursos se deberán llevar a cabo antes de asumir su cargo en el exterior.²²

Corresponde al Oficial Mayor de la SRE promover la capacitación y adiestramiento del personal de la Secretaría para el buen desempeño de sus labores y para el mejoramiento de sus condiciones económicas, sociales y culturales.

En el caso de la rama técnico-administrativa, la Ley no establece ninguna obligación en materia de capacitación. El conocimiento de idiomas, en una primera instancia, es el que permite hacer una selección inicial y de allí se pasa a un examen de cultura general y conocimientos sobre el país. En este caso, el Instituto funge como examinador, mas no como capacitador.²³

La SRE ha propuesto un programa de capacitación completo y permanente para el personal de la Secretaría que trabaja en México y en el exterior. El programa iniciado desde 1991, comprende la realización de cursos organizados por la Secretaría; el apoyo financiero y de disponibilidad de tiempo para cursar estudios de posgrado en instituciones nacionales y extranjeras (diplomados, maestrías y doctorados) que sean de interés prioritario para la política exterior de México; y el fomento para la realización de cursos de perfeccionamiento de idiomas, tanto en México como en el exterior.

²² Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 1994. Artículo 8.

²³ Green, *op.cit.* p.125.

La selección de los candidatos para beneficiarse de este programa se efectúa de acuerdo a los siguientes criterios: probada capacidad y desempeño profesional, antecedentes académicos y su grado de compromiso y permanencia a la SRE.²⁴

Desde 1992 el Instituto ha ofrecido 12 diplomados con distintas temáticas, en los que han participado un total de 1,273 cursantes. Estos están dirigidos principalmente a miembros del SEM y a funcionarios de la SRE, pero también han participado funcionarios de otras dependencias e instituciones, empresas y pasantes de distintas carreras. Los más recientes diplomados versaron sobre cultura y relaciones internacionales; las instituciones de la Unión Europea y las relaciones con México; y los desafíos políticos y económicos de Asia-Pacífico.

Para apoyar la capacitación y la actualización se cuenta con diversos recursos institucionales como:

Laboratorio de Lenguas. Como parte de sus funciones de capacitación y actualización, el Instituto imparte clases de inglés, francés, italiano, japonés, entre otros para los becarios del mismo, así como para el personal de la SRE, y de español para miembros del cuerpo diplomático acreditado en México.

Extensión Académica. Estas actividades, además de apoyar la preparación de los becarios del IMR, permiten que el personal de la SRE, del sector académico y el público en general interesados en las relaciones internacionales, se beneficien de las diversas actividades que el Instituto realiza regularmente, mismas que son de muy variada naturaleza.²⁵

²⁴ Organización y Estructura Funcional de la Chancillería y Representaciones de México en el Exterior. *op.cit.* p.35.

²⁵ Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; Cuaderno Informativo. SRE. México. 1999 pp. 11-15.

Difusión. La difusión de las actividades de México en materia de política exterior, así como de aspectos importantes de la política internacional, es una de las funciones básicas del Instituto. Entre estas actividades tenemos: mesas redondas, conferencias, reuniones académicas, presentaciones de libros y cuadernos, exposiciones fotográficas y bibliográficas, programas de radio, teleconferencias y artículos periodísticos.²⁶

Investigación. Las tareas de investigación se han dirigido al análisis de los hechos contemporáneos en materia de política exterior. Además se ha tratado de contribuir al proceso de formulación de políticas de mediano y largo plazo que coadyuven al fortalecimiento de las relaciones bilaterales de México, así como su consolidación de su participación en los foros multilaterales. Por otra parte, se mantiene un seguimiento constante de aquellos temas de política exterior de interés inmediato para México.

La biblioteca del IMR constantemente se enriquece gracias a donaciones y adquisiciones. Los títulos con que esta biblioteca cuenta son los que pertenecen a todas las materias vinculadas con las relaciones internacionales.

Centro de Documentación. Apoya a las diferentes áreas de la Cancillería y a los usuarios en general, poniendo a su disposición información contemporánea en materia de asuntos internacionales, presentada de manera ordenada y sistematizada para su fácil consulta.

Publicaciones. Adicionalmente, el Instituto ha realizado un trabajo editorial importante, publicando textos de enorme valía sobre las relaciones internacionales de nuestro país y del mundo. También ha organizado un sin fin de seminarios y encuentros en torno a la actividad diplomática mexicana.

Revista Mexicana de Política Exterior. De aparición trimestral, da a conocer, a través de estudios, documentos, notas e informes, hechos que dejen constancia del

²⁶ Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1998-1999. México 1999, p. 273.

quehacer de México en el mundo, así como los lineamientos más relevantes de su política exterior.

Cuaderno IMR. Es una publicación regular que busca recoger las expresiones de especialistas nacionales y extranjeros que acuden al instituto en calidad de conferencistas.

Por otra parte se han organizado talleres y seminarios de lecturas para miembros del SEM, a los que se invita a las áreas internacionales del gobierno federal.

Dentro del Programa de Intercambio Académico, el IMR proporciona asesoría académica a diversas instituciones nacionales y extranjeras y se colabora en cursos y seminarios conjuntos.

5.5.4 El Consejo Técnico del Instituto Matías Romero

El 19 de mayo de 1989, Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, creó el Consejo Técnico del IMR con los siguientes considerandos: que dada la importante función que tiene atribuida el Instituto, es conveniente que para la mejor orientación de sus cursos y actividades, cuente con el consejo de personalidades distinguidas del campo académico y de las relaciones internacionales, independientemente de las atribuciones que respecto del Instituto corresponden legalmente al Secretario del ramo; y que, además de los cursos regulares para la formación del personal del SEM, el Instituto debe realizar una amplia acción educativa permanente entre los grupos sociales interesados y el personal al servicio de la Secretaría, a través de conferencias, cursillos y seminarios, para cuya orientación general es conveniente contar con la opinión de especialistas.

El Consejo Técnico del IMR estará formado por siete miembros, cuatro serán funcionarios de la SRE designados por el titular; entre estos el Director General del IMR que es quien preside el Consejo Técnico. Los otros tres miembros se escogerán del medio académico.

Corresponde al consejo analizar la orientación general de las actividades del Instituto y hacer propuestas acerca de los cursos regulares y los de extensión y educación continua, así como sobre proyectos de investigación.²⁷

A veintiocho años de su establecimiento, el Instituto Matías Romero se ha consolidado como una institución de excelencia para la formación de cuadros que nutre al SEM, pues dos de las tres etapas del concurso de ingreso se realizan con su colaboración, además su presencia nacional e internacional se ha fortalecido.

²⁷ González Avelar, Miguel. La formación de diplomáticos: una experiencia. Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Sin datos editoriales, México, 1991.pp. 19-20.

Capítulo VI.

PROMOCIÓN, RETIRO Y DISPONIBILIDAD

6.1 Antecedentes

El Decreto de 9 de abril de 1861, sobre la Planta de la Secretaría, prevenciones para la provisión de las plazas y los derechos de los que las obtengan, estipula por primera vez que la provisión de las plazas se haría sin más consideración que la aptitud y el mérito de los empleados y la del mejor servicio público.¹

En el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano de 16 de septiembre de 1871, se establecía que para conceder ascensos, se atendería a la mayor probidad y aptitud, después a los servicios extraordinarios, y en igualdad de circunstancias, pasando a un segundo término, la antigüedad del nombramiento anterior.²

La Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático mexicano de 7 de mayo de 1888,³ introduce mejoras sustanciales hacia la profesionalización del servicio público de la diplomacia, pues establece reglas fijas de promoción. El ascenso de agregado hasta la categoría superior de encargado de negocios, se basó rigurosamente en la antigüedad, por lo que se favoreció relativamente la *permanencia*.

A finales del siglo XIX, dentro de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 3 de junio de 1896, encontramos que en el artículo 9 se estipulaba que para los ascensos del personal diplomático se tomarían en cuenta los puestos de mayor

¹ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. pp. 961.

² Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano (1822-1967). Secretaria de Relaciones Exteriores, Tomo I, México, 1981. pp. 177-178.

³ *Ibid* pp. 76-84

categoría que se hubieran desempeñado interinamente; la inteligencia demostrada y la importancia de los servicios prestados, dando preferencia a la antigüedad en igualdad de circunstancias. ⁴

El Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1910, en el artículo 10 señalaba que para los ascensos de los miembros de la rama Consular, se tomarían en cuenta los conocimientos, la inteligencia, la antigüedad en el empleo y los méritos personales, quedando en libertad del Ejecutivo para promover a personal que a su juicio puedan desempeñar sus funciones satisfactoriamente.⁵

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 9 de enero de 1922, marcaba que los puestos de Consejero, Primero y Segundo Secretario de Legación deberían ser cubiertos por riguroso ascenso, y se establecían escalas mínimas de *permanencia* en cada nivel para poder ascender al puesto inmediato. Asimismo, el Reglamento de dicha Ley, expedido el 17 de enero de 1922, prevenía que para ascender primeramente se tenía que cumplir con el requisito de antigüedad mínima en el puesto, para así poder tomar en cuenta los mejores antecedentes, la mayor aptitud para el cargo, y los mejores conocimientos científicos y literarios. Cuando hubiera igualdad de circunstancias, se tomaba en cuenta la antigüedad y después la edad de los candidatos. La antigüedad se consideraba como el tiempo de servicio efectivo en la rama perteneciente. ⁶

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano del 9 de enero de 1923, sostenía que los ascensos se harían por riguroso escalafón. Sin embargo, dicho ordenamiento marcaba que el Gobierno podía designar para ocupar el cargo de cónsul general a mexicanos no pertenecientes al Cuerpo Consular.⁷ El Reglamento de dicha Ley, tomaba

⁴ *Ibid* p. 88.

⁵ *Ibid* pp. 126.

⁶ *Ibid*. p. 337.

⁷ *Ibid*. p. 360.

los mismos criterios para el ascenso que los que contenía el Reglamento de la Ley del Cuerpo Diplomático de enero de 1922.

La Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos de 30 de enero de 1934,⁸ prevenía la antigüedad mínima de permanencia en el rango para obtener un ascenso, además de basar las promociones en el mérito, tomaban en cuenta para la *promoción* la mayor aptitud y eficiencia tanto en la práctica diplomática y consular, sometían a los aspirantes a pruebas especiales, valoraban los antecedentes de cada miembro del SEM y por último computaban la antigüedad.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior de 1967⁹ establecía para el ascenso, además de la antigüedad, requerimientos de acuerdo a las siguientes prioridades:

- a) Pruebas de lealtad a México y eficiencia en el servicio;
- b) Buena conducta pública y privada;
- c) Mayor antigüedad en la categoría que ostenta y dentro del servicio, y
- d) Preparación intelectual comprobada por estudios realizados, o artículos y obras públicas y títulos académicos obtenidos después del ingreso.

En el concepto de lealtad al Servicio de México, se entendía como la dedicación al trabajo y la disciplina.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982,¹⁰ estableció para el ascenso de personal los criterios de mérito y eficiencia demostrados en el desempeño de

⁸ *Ibid.* p. 528.

⁹ Aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de diciembre de 1966, promulgada por decreto del Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz el 23 de diciembre de 1966 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1967.

¹⁰ Aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1981, promulgada por decreto del entonces Presidente de la República, José López Portillo el 30 de diciembre de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

sus cargos, considerando el grado de responsabilidad requerido; las obras y trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al ingreso; y la mayor antigüedad en la categoría y en el servicio.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994,¹¹ especificaba que la SRE procuraría que la estructura de las plazas en las diferentes categorías permitiera una adecuada movilidad escalafonaria, de tal forma que mantuviera una pirámide ascendente entre las categorías de agregado diplomático y ministro, todo ello siguiendo los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal. Los ascensos del Personal de Carrera se daban previa recomendación de la Comisión de Personal. Los ascensos seguían privilegiando el mérito y la antigüedad.

6.2 El procedimiento de ascenso en la actualidad.

El Secretario de Relaciones Exteriores, por recomendación de la Comisión de Personal y sujeto a la disponibilidad de plazas, convoca anualmente al concurso de ascensos a los rangos de ministro, consejero, primer secretario y segundo secretario en la rama diplomático-consular y a las de coordinador administrativo y agregado administrativo "C" en la rama técnico-administrativa. La convocatoria es publicada en el Diario Oficial de la Federación y circulada a todas las representaciones de México en el exterior.¹²

La Ley vigente fija los criterios de evaluación de personal en función de las siguientes prioridades:

- a) Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y

¹¹ Aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de diciembre de 1993, promulgada por decreto del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

¹² La primera convocatoria a concurso para ascenso fue dada en septiembre de 1990. En ese año, 137 miembros de carrera del SEM fueron promovidos con base en sus méritos.

comisiones.

- b) Potencial de desarrollo y capacidad para asumir nuevas responsabilidades.
- c) La antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitiva en igualdad de circunstancias.

Adicionalmente, los aspirantes a cualquiera de los ascensos deben someterse a exámenes orales y escritos para determinar su capacidad. Pueden otorgarse puntos adicionales por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales de México.

El resultado final del concurso de ascenso es del dominio público y es inapelable. El personal que se encuentre en disponibilidad no puede presentarse al concurso de ascenso. Además se establece que el personal que participe en el concurso debe de tener como mínimo dos años de antigüedad en el rango a que pertenezca.

El Secretario acuerda los ascensos del personal de carrera previa recomendación de la Comisión de Personal, una vez que reciba de la Subcomisión de Evaluación, los resultados de cada expediente.

6.2.1 La Subcomisión de Evaluación

Cada uno de los expedientes de los participantes, es evaluado por la Subcomisión de Evaluación y los resultados los da a conocer a los interesados antes de los exámenes para que decidan participar en ellos o no.

La Subcomisión de Evaluación se integra de la siguiente forma:

- I. El Presidente de la Comisión de Personal, quien la preside.

- II. El titular del Instituto Matías Romero.
- III. El Director General de Personal del Servicio Exterior y de Personal.
- IV. Dos miembros del SEM con rango mínimo de Consejero o Coordinador Administrativo, propuestos por la Comisión de Personal y aprobados por el Secretario de Relaciones Exteriores.

La puntuación por expediente puede alcanzar un valor de 50 puntos, según la escala de valores siguiente:

- a) Los informes reglamentarios, hasta 10 puntos.
- b) Adscripciones, hasta 5 puntos.
- c) Presentación de merecimientos y trayectoria, hasta 20 puntos.
- d) Antigüedad absoluta y relativa, hasta 5 puntos cada una.
- e) Preparación académica, hasta 5 puntos.

6.2.2 Los exámenes de evaluación

La puntuación de los exámenes de evaluación tiene un valor de 50 puntos: 25 puntos el examen escrito y 25 el oral. La puntuación mínima aprobatoria será de 30 puntos.

Para la aplicación de los exámenes, el Secretario designa un jurado compuesto por tres personas: un miembro del SEM en activo o en retiro que puede o no ser funcionario de la SRE, con rango superior al evaluado; un funcionario de la SRE o de otra dependencia del Gobierno Federal con rango superior o igual al del evaluado y; un

tercero de la sociedad civil. En el caso del concurso de ascenso al rango de ministro, el jurado debe ser integrado por un embajador emérito o eminente quien preside el jurado.

Los exámenes de evaluación tienen como objeto conocer el grado de dominio que cada concursante tiene de las áreas en donde ha estado comisionado, y determinar su aptitud para desempeñarse en el rango al que aspira. En todos los casos el examen escrito consistirá en la elaboración de un ejercicio teórico-práctico, sobre un tema de relaciones internacionales propuesto por el jurado.

Una vez calificado el examen escrito de manera anónima, los aspirantes deben sustentarlo frente al jurado. En el examen también son evaluados sobre las funciones y conocimientos en sus adscripciones y conocimientos generales de la política exterior de México y temas de actualidad. Las evaluaciones de ambos exámenes son entregadas a la Comisión de Personal, siendo ésta la que determina la puntuación final de cada concursante, sumando la de los dos exámenes, con la obtenida de la evaluación de su respectivo expediente.

En el caso de que dos o más concursantes obtengan calificaciones idénticas, la Comisión de Personal procura obtener una plaza más, y si no fuera el caso, la plaza se otorga al funcionario con mayor antigüedad relativa y en caso de continuar el empate al que tenga mayor antigüedad absoluta.

En el caso de la rama técnico-administrativa, las modalidades de los exámenes para ascender a los rangos de coordinador administrativo y agregado administrativo C, son definidas por la Comisión de Personal.

Para ascender al rango de consejero se requiere además, contar con una antigüedad mínima de 8 años como funcionario del SEM o de la Secretaría, haber estado comisionado a una adscripción de tipo consular y aprobar el examen de media carrera.

6.3 *El Sistema de Escalafón*

En la Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1888, se establece el antecedente del sistema de escalafón. En el capítulo IX, denominado "Disposiciones Generales", señala que la SRE procederá a formar el escalafón del Cuerpo Diplomático, en el cual figurarán las personas que han desempeñado cargos diplomáticos, con expresión de sus cargos y años de servicio, y que los puestos diplomáticos de preferencia serán cubiertos con los empleados que figuren en el escalafón.

Para figurar en el escalafón y desempeñar cargos de la rama diplomática, los jefes de sección, oficiales primeros y segundos, los cónsules generales, cónsules particulares y vicecónsules, deben cubrir los requisitos para ser secretario de legación, es decir, ser ciudadano mexicano mayor de 21 años, tener buena educación y costumbres, ser instruido en estudios de abogacía, derecho patrio, derecho internacional público y privado, economía política, y en los idiomas de francés e inglés, amén de cubrir los requisitos de examen público. Los oficiales terceros, agentes comerciales y cancilleres deben cubrir las condiciones que se requieren para ser agregado, tener 18 años de edad, buena educación y costumbres, hablar y escribir el francés.¹³

Otro antecedente del sistema de escalafón lo encontramos en el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano del 19 de junio de 1896, que marca en su artículo 13 la información que debería contener el escalafón. Los miembros del cuerpo diplomático, en servicio activo o disponibilidad, debería estar en orden alfabético con sus datos de fecha de nacimiento, sus títulos profesionales y los exámenes sustentados con arreglo a la Ley, los puestos que había desempeñado dentro de la Secretaría, así como las fechas de cada uno de los cargos ocupados.¹⁴

El Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular de 1910, publicado en 1911, manifiesta en sus artículos 143, 144 y 145, que cada empleado consular debía

¹³ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp. 75-84.

contar con una hoja de servicios en la que se anotaban sus generales, títulos, conocimientos especiales, profesiones, comisiones, etcétera, así como correctivos disciplinarios y licencias, con el fin de computar los merecimientos para los ascensos. Estos datos serían incorporados al escalafón.¹⁵

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 9 de enero de 1922, marcaba en su artículo 15 que al principio de cada año se publicaría el escalafón del cuerpo diplomático, que contemplaría a todos los miembros de la rama diplomática.

A lo largo de las Leyes del Servicio Exterior Mexicano de 1934, 1967, 1994 y la vigente del 2002, el sistema de escalafón se fue perfeccionando y ha demostrado su utilidad, sirviendo para cuantificar los méritos logrados a lo largo de la carrera administrativa de todo miembro del SEM.

En la actualidad, la Comisión de Personal expide y difunde cada año el escalafón del SEM, el cual se mantiene actualizado por la propia Secretaría. El escalafón se integra por dos secciones: la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa.

En cada sección figuran, por orden de rango y antigüedad relativa, los nombres de todos los miembros de cada una de las ramas del servicio que se encuentren en activo, el lugar y fecha de su nacimiento, su antigüedad absoluta, adscripción en que se encuentren, las adscripciones anteriores y los cargos desempeñados en la SRE y en el SEM, así como los estudios superiores realizados y títulos académicos obtenidos, e idiomas que tengan acreditados. Se consigna también el número de dependientes económicos de cada miembro del SEM.

¹⁴ *Ibid.* Página 100

¹⁵ *Ibid.* Página 171.

En el escalafón aparecen también los embajadores eminentes y eméritos, los funcionarios de la rama diplomático-consular que se encuentren comisionados fuera de la SRE y los miembros que se encuentren con licencia o disponibilidad.

Para efecto de promoción, y para efectos del escalafón, la antigüedad se computará de dos formas: una, por la antigüedad absoluta, o sea, el tiempo de servicios efectivos prestados a partir de la fecha en que se obtuvo el primer nombramiento en la SRE, descontados los periodos que estuvo fuera de la misma; y la otra, por la antigüedad relativa, que es el tiempo computado a partir de la fecha en que obtuvo nombramiento o ascenso en la categoría actual correspondiente a su rango.¹⁶

Una adecuada administración de personal conlleva una movilidad escalafonaria que sustentada en el mérito y eficiencia, favorezca a los elementos más capaces para alcanzar los objetivos de las instituciones.

Corresponde al Director General del Servicio Exterior y de Personal el cumplimiento de las leyes y disposiciones laborales, mantener actualizado el escalafón de los trabajadores y promover su difusión. Participar en la elaboración de las condiciones generales de trabajo y difundirlas entre el personal de la Secretaría.¹⁷

6.4 Tiempos Mínimos y Máximos de Desempeño

En 1965, un ilustre personaje de las relaciones internacionales, el Embajador Daniel Cosío Villegas, presentó un proyecto referente a las antigüedades mínimas para ascender de un rango a otro. Señaló que, es de desearse que los primeros ascensos, que correspondieran a cargos en los cuales los funcionarios no desempeñaran actividades de gran responsabilidad, y que fuesen períodos de entrenamiento, fueran más rápidos que los cargos que sí significaban asumir funciones diplomáticas y

¹⁶ Reglamento de la Ley del SEM de 2002. Artículos 42 y 43.

consulares en pleno sentido de la palabra. Proponía que la antigüedad mínima para ascender del puesto inicial al último del escalafón del Servicio Exterior fuera la siguiente: de un año, después de su aceptación formal por la SRE en el caso de los bachilleres, para pasar de vicedónsul a tercer secretario o cónsul de cuarta; de dos años, para ascender de tercer secretario o cónsul de cuarta a segundo secretario o cónsul de tercera; de tres años, para promoverse de segundo secretario o cónsul de tercera a primer secretario o cónsul de segunda; de cuatro años, para escalar de primer secretario o cónsul de segunda a consejero o cónsul de primera y; de cinco años, para alcanzar los grados de ministro o cónsul consejero.¹⁸

Dicho proyecto fue aprobado por la Comisión, pero los tiempos de desempeño que Cosío Villegas propuso no se respetaron, asentados en la Ley de SEM de 1967, en su artículo 29, de la siguiente manera:

De dos años como vicedónsul; de tres años como tercer secretario o cónsul de cuarta; de tres años como segundo secretario o cónsul de tercera; de tres años como primer secretario o cónsul de segunda; y de cuatro años como consejero o cónsul de primera.

Como se puede observar, en contra de los tiempos de desempeño que proponía Cosío Villegas, hubo un aumento significativo en cada categoría de la escala.

En la actualidad, para el ascenso a alguna de las categorías, tanto de la rama diplomática-consular, como de la rama técnico-administrativa, se deberá haber cumplido sólo con dos años de antigüedad como mínimo en la categoría en que se encuentre, pidiéndose solamente, para ascender a la categoría de consejero una antigüedad mínima de ocho años como funcionario del SEM. Y para el caso de ascenso a ministro,

¹⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 2001. Artículo 32.

¹⁸ Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Acta de la sesión verificada el día 16 de noviembre de 1965. Ms.

se requiere haber estado adscrito tanto en la SRE, como en alguna misión diplomática u oficina consular.

La Ley del SEM de 2002, no define la antigüedad mínima, ni en dónde se debió de haber desempeñado con anterioridad para el ascenso a embajador, puesto que esto queda a discreción del Presidente de la República, que puede nombrar a algún embajador no perteneciente al personal de carrera. Pero, existe la posibilidad de que se elija de entre el personal de carrera con mayor mérito, por lo que es necesario asentar en la Ley los tiempos mínimos y los requisitos de desempeño que deberán de cubrir.

6.5 Los Reconocimientos a los miembros del SEM

Como reconocimiento a la gran trayectoria seguida a lo largo de su carrera por distinguidos miembros del SEM, desde la Ley de 1982, se instauró el nombramiento de embajador eminente y embajador emérito.

Dentro de la categoría de *embajador eminente* habrá un máximo de 10 plazas, como distinción a miembros en activo de esa categoría por su actuación destacada al servicio del país en el ámbito de la política exterior. Para cubrir las vacantes, el Secretario del ramo somete a la opinión del Presidente de la República, los nombres y antecedentes de aquellas personas que tengan una antigüedad mínima de diez años como embajador y que hayan ocupado cargos de director general o superiores dentro de la SRE. El Poder Ejecutivo decidirá quiénes serán distinguidos con este nombramiento, que sólo puede usarse en el ámbito interno y tiene la compensación que fije el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En lo concerniente a la categoría de *embajador emérito*, le corresponde al Presidente de la República decidir, cuáles son los miembros del SEM que serán distinguidos con este nombramiento, que se otorga a la culminación de una destacada y prolongada actuación de servicio a la República, en el ámbito de política exterior. En

ninguna ocasión podrá haber más de cinco embajadores eméritos. Los que se hagan merecedores de esta distinción deben de cubrir los siguientes requisitos:

1. Ser embajador, retirado o en servicio activo, que haya dedicado por lo menos 25 años al Servicio Exterior y se haya distinguido por haber ocupado cargos de importancia en el Servicio Exterior o en la Secretaría, por sus obras escritas en temas internacionales, o por haber prestado otros servicios destacados en el campo de las relaciones exteriores de México;
2. Haber sido funcionario del Servicio Exterior, por lo menos con diez años de servicio y haber ocupado el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores.

Como función, los embajadores eméritos retirados, atienden las consultas que les haga el Secretario de Relaciones Exteriores.

Al igual que el nombramiento de embajador eminente, el nombramiento de embajador emérito, sólo podrá usarse en el ámbito interno. La Secretaría gestionará que la compensación para los embajadores eminentes y embajadores eméritos, sea en el primer caso, equivalente a director de área y en el segundo, a director general adjunto.

Ningún embajador podrá ser, a la vez, embajador emérito y embajador eminente.¹⁹

6.6 El retiro de los miembros del SEM

En el caso del *retiro* del servicio por edad, encontramos el primer antecedente en la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano de 30 de enero de 1934. En el texto del artículo 32 previene que es causa de retiro

¹⁹ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002, Artículos 24 y 25, y 131 de su Reglamento.

forzoso, el haber cumplido 65 años de edad, salvo que el Presidente de la República acordara seguir utilizando los servicios del miembro del SEM por el tiempo que se fije en el acuerdo respectivo.²⁰

Las Leyes del SEM de 1967, 1982 y 1994 mantuvieron la jubilación obligatoria a los 65 años cumplidos e incluyeron que el retiro de embajadores y cónsules generales sólo podría ser acordado por el Presidente de la República.

La Ley del SEM de 2002 mantiene el retiro obligatorio a los 65 años, incorporando que los miembros que durante los 10 años anteriores a su jubilación no hayan sido objeto de sanciones, sean jubilados en el rango inmediato superior. Además, se retira del texto de la Ley, la excepción que marcaba que los embajadores y cónsules generales sólo podrían ser retirados por acuerdo del Presidente de la República.

6.7 Tipo de pensiones

En 1831, la Ley sobre el Establecimiento de Legaciones en Europa y América, establecía la *amovilidad* de los empleos a voluntad del Gobierno, por lo tanto, los empleos diplomáticos no otorgaban derecho a retiro, jubilación ni pensión, pero cuando algún empleado diplomático hubiese prestado servicios distinguidos, o que se inutilizara por accidente, el Gobierno dispondría el otorgar una pensión anual de cuanto más la cuarta parte del sueldo en el caso de un ministro, la tercera parte para un encargado de negocios y la mitad en caso de ser secretario.²¹ En contraste con el cuerpo diplomático, el cuerpo consular disfrutaría de pensión como regla general, pero sin exceder la mitad del sueldo.

Con el Proyecto del Colegio Diplomático de 1835, se dio también un nuevo perfil de la carrera diplomática, y entre las ventajas que ofrecía era que para los ministros

²⁰ Compilación de disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* p. 532.

plenipotenciarios y encargados de negocios, se fijó la siguiente escala para obtener una pensión:

- Quienes hayan servido hasta 4 años, una pensión alimenticia correspondiente a la quinta parte de su sueldo, en tanto se les reasigna otro cargo.
- 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.

Los encargados de negocios y los secretarios de legación, también disfrutarían de una pensión por retiro de la mitad de su salario.

En la Ley sobre pensiones que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo, y en quienes deben proveerse estas vacantes de 2 de septiembre de 1836; tenemos que los ministros plenipotenciarios, desde su exoneración hasta que obtuvieran un nuevo nombramiento, gozarían de una pensión alimenticia que no excediera de dos mil pesos anuales, quedando a disposición del Supremo Gobierno para ocuparlos en las comisiones que tuviese por conveniente, así del ramo diplomático, como de cualquiera otro de la administración.

También los encargados de negocios, los secretarios de legación, y los oficiales de legación, gozaban de esta pensión alimenticia, pero en menor cuantía.

La Ley del SEM de 1836 establecía que para gozar de esta pensión, se requería haber servido por lo menos seis años en la carrera diplomática, y no tener causa pendiente por faltas cometidas en el desempeño de su encargo, no comprendiendo esta Ley a los individuos que hubiesen renunciado, ni a los que gozaran sueldo en otro

²¹ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp.9-11.

destino. Y además, si el individuo de la carrera diplomática era colocado en otro empleo, perdería el derecho a la pensión.

Para hacer más fácil el otorgamiento de las pensiones, se elaboró una tabla, determinando la pensión respectiva que correspondía a cada uno de los diversos períodos de tiempo que se requerían en el servicio.²²

En la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 25 de agosto de 1853, en los títulos tercero y cuarto, denominados "De los sueldos y gastos de las legaciones", y "De las pensiones y retiro de los empleados del cuerpo diplomático", respectivamente, incorporan valiosas encomiendas y mejoras en las condiciones laborales como aquellas relativas a la reglamentación de los gastos de instalación y transporte, y el derecho de pensión de los empleados que hubieran alcanzado veinte años de servicio.

Los ministros plenipotenciarios que hubieran servido a la carrera diplomática por seis años, en clase de jefes de legación, y que no hubieran sido exonerados por falta grave, quedarán a su regreso a las órdenes del ministro de Relaciones Exteriores, para cumplir cualquier comisión o encargo, mientras tanto gozarían de una pensión alimenticia de dos mil pesos anuales; los que hubieran servido de ocho hasta doce años, de dos mil quinientos pesos al año; y los que hayan servido más de dieciséis años y hasta veinte, de tres mil pesos al año. Después de los veinte años de servicio, tendrían derecho a su retiro con la pensión mencionada.

A los encargados de negocios, en los mismos períodos de tiempo, se les daría las cantidades respectivamente de mil doscientos, mil quinientos, mil ochocientos y dos mil pesos anuales, y quedarán, agregados a la SRE, los que se rehusaren a someterse a la Secretaría, perderían el derecho a estas pensiones.

²² Derecho Internacional Mexicano. *op.cit.* pp.12-13.

En caso de inutilización de algún miembro estando en servicio, como enfermedad u otras, el Gobierno les señalaría una pensión vitalicia.²³

En el Decreto de 9 de abril de 1861, sobre la Planta de la Secretaría, prevenciones para la provisión de las plazas y los derechos de los que las obtengan, se estipuló que cesaban en los empleados de la SRE, todo derecho a jubilación, pensión, cesantía y montepío; respetándose, sin embargo, los derechos adquiridos en virtud de leyes anteriores.²⁴

En el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, de 16 de septiembre de 1871, se estableció que el ejercicio del cargo consular, a diferencia del cargo diplomático que sí otorgaba pensión, no daba derecho en la República a pensión, retiro o jubilación de ninguna clase; pero quedaba la posibilidad de que cuando un agente hubiese prestado "muy importantes" servicios en la carrera consular o inutilizándose por el ejercicio de sus funciones, podría solicitar una recompensa extraordinaria y el Ejecutivo la pondría a la consideración del Congreso.²⁵

La Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 11 de noviembre de 1910, en su artículo 8 marcaba que los empleados consulares que dejaran de serlo por cualquier causa que no significara un delito, disfrutarían de pensiones en proporción a sus años de servicio y últimos sueldos, según la tabla siguiente:

- De los quince a los veinte años el 8% de su sueldo.
- De los veinte a los veinticinco años el 11% de su sueldo.
- De los veinticinco a los treinta años el 15 % de su sueldo.
- De los treinta en adelante el 20% de su sueldo.²⁶

²³ *Ibid.* pp. 540-541.

²⁴ *Ibid.* p.961.

²⁵ *Ibid.* p.193.

²⁶ *Ibid.* pp.119

La Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano expedida el 9 de enero de 1922, especificaba que los funcionarios que se retiren con más de 16 años de servicio pero menos de 24 años, recibirían una tercera parte de su sueldo hasta su muerte y si tuvieran más de 24 años de servicio, la mitad del último sueldo que recibieron en activo. Los que se retiraran con menos de 16 años de servicio, eran liquidados con el equivalente a meses de sueldo, dependiendo de los años de servicio prestados.²⁷ Estos mismos criterios fueron aplicados para el cuerpo consular.

La Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos de 30 de enero de 1934, marcaba solamente que los funcionarios que dejaran de prestar sus servicios dentro del SEM, percibirían un mes de sueldo por cada año laborado sin acumular más de 12 meses de sueldo y aplicaba la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro vigente en aquella época a los funcionarios del SEM.²⁸ Este mismo criterio lo mantuvo la Ley del SEM de 1967 y de 1982, sólo que esta última, indica que la jubilación se basaría en la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Ley del SEM de 1994, se mantiene en los mismos términos que la de 1982.

En la actualidad, la Ley del SEM de 2002, incrementa de 12 a 24 meses máximo, la compensación que recibirán los miembros que se retiren de un mes por cada año laborado. Asimismo, especifica que los miembros del SEM que durante 10 años anteriores a su jubilación no hubieran sido objeto de sanciones, son jubilados en el rango inmediato superior. Los miembros de carrera del SEM que causen baja, se ajustan a las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.²⁹

²⁷ *Ibid.* pp. 333

²⁸ *Ibid.* pp. 533

²⁹ Ley del SEM de 2002, artículos 54 y 55 y artículo 139 de su Reglamento.

6.8 Características y Causas de la Disponibilidad

En la Primera Ley del SEM expedida el 31 de octubre de 1829, contemplaba la figura de la *disponibilidad*, sin embargo, no directamente referida a ésta en definición, pero sí en esencia. Esto porque se contemplaba que los individuos que en virtud de esta Ley resultaran sin destino por no tener las circunstancias que se pedían en dicho decreto para ocupar un cargo, o porque se suprimieran plazas, conservarían los sueldos correspondientes a ellas, ocupándoles el Gobierno como lo creyera conveniente, en tanto los colocaba en empleos proporcionados a su mérito y aptitud.³⁰

En la Ley que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo, y en quienes deben de proveerse estas vacantes, ³¹ se especificaba que los ministros plenipotenciarios, desde su exoneración cuando eran sujetos a medidas disciplinarias, hasta que obtuvieran un nuevo nombramiento, gozarían de una pensión alimenticia que no excedería de 2 mil pesos anuales, quedando a disposición del Supremo Gobierno para ocuparlos en comisiones de cualquier índole.

Los encargados de negocios, recibirían una pensión alimenticia que no excedería los 1,400 pesos anuales, y quedarían agregados a la Secretaría de Relaciones, en clases de oficiales. Los secretarios de legación que estuvieran en igual caso, tendrían una pensión alimenticia que no excediera los 1,200 pesos anuales, y quedarían agregados a la misma Secretaría en clase de auxiliares.

Los oficiales de legación que se encontraran en la misma situación, tendrían una pensión que no excediera los 800 pesos anuales, quedando agregados a la Secretaria también como auxiliares. Es hasta la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano expedida el 9 de enero de 1922, que se establece la disponibilidad por su nombre. El

³⁰ Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano. *op.cit.* pp.4-8.

³¹ Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879. pp. 12-13.

artículo 28 de esta Ley especifica que la *disponibilidad* de algún miembro del SEM se dará por solicitud del interesado; por suprimirse la legación o el puesto que desempeñaba; por acuerdo del Ejecutivo y por aceptar otro cargo público diferente a las Relaciones Internacionales. Estipulaba también que el único derecho que tendrían los consejeros y secretarios al estar en disponibilidad, es el de ser preferidos en igualdad de circunstancias para ser nombrados en caso de que haya una vacante, o en la creación de un nuevo cargo en la rama diplomática. Transcurridos cinco años sin haber ocupado nuevamente un cargo dentro del SEM, eran automáticamente dados de baja.

La Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos expedida el 30 de enero de 1934, mejora el procedimiento para que los miembros del SEM solicitaran el derecho de la disponibilidad. El artículo 29 especifica que los funcionarios del SEM quedarán en disponibilidad a solicitud del interesado y por resolución del Ejecutivo. Lo anterior daba derecho a que el funcionario podía regresar a una vacante del mismo puesto ocupado. Para tener derecho a la disponibilidad era necesario que el que lo solicitara, hubiera prestado sus servicios por lo menos cinco años dentro del SEM. Durante la disponibilidad, el funcionario no podía ser ascendido a otro rango.³² La *disponibilidad* podía durar hasta 3 años. La Ley del SEM de 1967 mantuvo los mismos criterios y la de 1982 y 1994, introducen que, la disponibilidad tiene que ser concedida por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores y previo dictamen de la Comisión de Personal.

En la actualidad, la Ley del SEM de 2002, mantiene los mismos criterios sobre la situación pero especifica más claramente el procedimiento para solicitar la *disponibilidad*. Esta debe solicitarse por escrito a la Dirección General del Servicio Exterior y de Personal, la que a su vez la turna a la Comisión de Personal, con el fin de que en un término máximo de 30 días, estudie y dé respuesta al peticionario. El solicitante no

³² *Ibid.* p. 563

puede abandonar su lugar de adscripción en tanto no reciba la aprobación correspondiente.

Los criterios para aprobar la *disponibilidad* son: podrá ser concedida una sola vez durante la carrera; por recomendación de la Comisión de Personal y aprobación del Secretario y siempre que cuente con una antigüedad mínima de cinco años en el Servicio Exterior de carrera; No puede unirse a licencias, comisiones u otras separaciones temporales debiendo mediar entre ellas un lapso mínimo de 6 meses; la disponibilidad puede ser revocada por necesidades del servicio, previa recomendación de la Comisión de Personal, y si así lo acuerda el Secretario. Dicha notificación se debe hacer al interesado con 3 meses de antelación. Quienes no se presenten en la fecha señalada causan baja del servicio.

Como puede verse, la figura de la *disponibilidad* apoya otras características necesarias para la Carrera Administrativa como son la *permanencia* y la *antigüedad*, puesto que para poder hacer uso del derecho de *disponibilidad*, había que haber tenido una antigüedad mínima de 5 años.³³

Ahora bien, cuando lo solicite algún miembro del SEM y previa recomendación de la Comisión de Personal, el Secretario podrá autorizar hasta en dos ocasiones, que funcionarios de la rama diplomático-consular con una antigüedad mínima de cinco años y con rango de primer secretario o superior, puedan ser *comisionados* en otras dependencias de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, instituciones de educación superior o en organismos internacionales, cubriendo el requisito de que esas comisiones deben estar relacionadas con actividades de interés para las relaciones internacionales. Quienes desempeñen estas comisiones, conservarán sus derechos de antigüedad para efectos escalafonarios y podrán presentarse a concursos para ascender a la categoría inmediata superior.³⁴

³³ Ley del Servicio Exterior Mexicano de 2002. Artículos 52 y 52 Bis.

³⁴ *Ibid.* Artículo 18.

REFLEXIONES FINALES

En México vivimos momentos que impulsan cambios importantes en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Vemos con optimismo un México más plural, una sociedad civil cada vez más despierta y exigente de sus derechos a cada institución que conforman al Estado, por lo que la administración pública no se puede quedar a la zaga y se ve en la necesidad de incrementar su capacidad y calidad de respuesta, ante las crecientes demandas que la ciudadanía exige.

El tema de la transición a la democracia es todavía un tema pendiente. Transición no es sinónimo de alternancia, lo que significa que aún quedan pendientes una serie de temas y problemas relacionados con la reforma del Estado, y la necesidad de cambios profundos que realmente conduzcan a la democracia.

Fue a finales del siglo XX, que la sociedad mexicana empezó a cuestionar al sistema político mexicano que había venido funcionando durante 71 años, incluyendo a sus instituciones político administrativas tradicionales como la Constitución General, el marco normativo derivado de la misma, la división de poderes, el sistema de partidos, los sistemas electorales, y la descentralización política. A estas instituciones se suman otras como son la participación ciudadana a través de organizaciones civiles, el nuevo federalismo, el pluralismo, la defensa de los derechos humanos, pero la más importante que abarca a todas las demás, es la búsqueda de un sistema democrático.

El poder legislativo como lo habíamos conocido por años, ha venido adquiriendo fuerza y pluralidad, además de modificar su relación tanto con el poder ejecutivo como con el judicial. En consecuencia, instituciones como el poder ejecutivo y judicial han transformado gradualmente su desempeño buscando un

real equilibrio entre los tres poderes. La división de poderes es otra institución que en los tiempos actuales se vuelve a redescubrir y a renovar.

La estrecha vinculación entre el Presidente de la República con los servidores públicos, fue hasta hace poco, un aspecto esencial para el funcionamiento del sistema político mexicano, pero ahora más que nunca, es cuestionada. La capacidad del presidente para designar discrecionalmente una enorme cantidad de funcionarios de la administración pública, ha sido un elemento muy importante para construir una sólida base de apoyo político. Desgraciadamente, con ello se ha apuntalado un sistema de lealtades y complicidades hacia el titular de la administración pública federal.

Esta relación se fraguó en los tiempos de los gobernantes surgidos de la Revolución Mexicana que luchaban por reconstruir la unidad nacional y la paz social. En este contexto la relación entre el titular del ejecutivo y la administración pública vino a constituirse como un factor de cohesión de la nueva clase política.

Con el tiempo, y combinado con el cambio de presidente cada seis años, la facultad discrecional de nombramiento de funcionarios se convirtió en un factor de movilidad social que dio mayor estabilidad al sistema político mexicano. Esto se convirtió en un obstáculo para la especialización de los funcionarios en la realización de ciertas tareas, impidiendo la formación de expertos en los diferentes ámbitos de la administración pública federal.

La inestabilidad en el empleo, la estructura de las carreras dentro del sector público y el depender de contactos personales, han generado patrones de conducta poco profesionales dentro de la burocracia, dificultando la creación de un espíritu de cuerpo que contribuya a dar coherencia al trabajo desarrollado dentro de la administración pública. La inestabilidad en el empleo ha sido un factor que ha contribuido a propiciar la corrupción y por lo mismo la ineficiencia en algunas áreas gubernamentales.

Al impulsarse la consolidación del Servicio Civil de Carrera (SCC) en México, las lealtades personales sufrirán alteraciones, cuyas líneas apuntan hacia el Presidente de la República. Se reducirán las posibilidades de que el jefe del poder ejecutivo genere apoyos políticos por medio de sus facultades discrecionales de nombramiento y remoción de funcionarios. Esto no necesariamente debilitará al Presidente de la República, pues con una administración pública fuerte y prestigiada, el primer mandatario incrementaría su fuerza institucional.

En las condiciones de transición democrática que vivimos, es necesaria la instauración del SCC como aporte a la gobernabilidad y al fortalecimiento institucional.

Como apunta Samuel Huntington, la transición ordenada en un proceso de modernización política depende, en buena medida, del fortalecimiento de las instituciones que dan vida y cauce a la vida democrática¹. Por su parte, Joan Prats Catalá, señala que los valores de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad consustanciales a todo SCC, no son meros valores del funcionariado sino principios fundamentales de la convivencia social, que tanto las fuerzas sociales y la opinión pública deben reconocer en la función pública. Agrega que el nivel de gobernabilidad de una sociedad contemporánea depende de dos factores fundamentales: la calidad del sistema institucional existente y de las capacidades de gobernación de los actores sociales.²

Si entendemos a la democracia como un conjunto de instituciones y procedimientos, que aseguran una lucha pacífica, jurídica y civilizada por el poder, y que además brinda el ambiente necesario para el desarrollo económico y social,

¹ Huntington, Samuel P. El orden político de las sociedades en cambio. Editorial Paidós, Argentina, 1990. Citado por Miguel Angel Cedillo Hernández en El Servicio Público de Carrera en el Distrito Federal. Revista Prospectiva Año 8, número 22, noviembre de 2002 p. 14

² Prats I Catalá Joan. Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática. Revista Iberoamericana de Administración Pública, número 1 julio-diciembre. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Citado por Miguel Angel Cedillo Hernández. *op.cit* p.15.

entonces tendremos que reconocer que el SCC forma parte de estas instituciones que aseguran la vida democrática.³

Por otra parte, debe analizarse el impacto de la instauración del SCC en los mecanismos tradicionales de cohesión de las élites políticas nacionales, y en la expectativa, cada seis años, de movilidad laboral como factor de estabilidad política.

El reto del gobierno foxista en los próximos 3 años, es la de renovar a las instituciones políticas tradicionales con nuevas atribuciones, valores, pero también innovar instituciones políticas acorde a los tiempos democráticos que vive el país.

Dentro de esta renovación institucional, se enmarca al SCC como una nueva forma de organización de la Administración Pública Federal. Las instituciones como el gobierno y la administración pública junto con sus servidores públicos y estructuras orgánicas no pueden quedar fuera de la nueva institucionalidad que se pretende construir en el país. Por el contrario, los cambios que se registren en estas instituciones tradicionales será fundamental.

Es necesario que concretemos la instauración de un servicio civil de carrera que saque de la incertidumbre a decenas de miles de funcionarios públicos, que cada fin de sexenio desfilan por diferentes dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, y que algunos más sin mayor suerte, pasan a formar parte de los miles de desempleados que ha arrojado el modelo neoliberal que padecemos. De lo que se trata es de concebir un servicio público de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia.

La posibilidad de aumentar la capacidad de respuesta institucional, pasa necesariamente por un nuevo perfil de servidor público que tenga como principal y

³ Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. Editorial FCE, México, 1986. Citado por Miguel

única ocupación, el ejercicio de la función que le ha sido encomendada, con la certidumbre de hacer de ella una carrera en la que su desempeño y productividad sean los factores más significativos para su permanencia.

Existe la convicción compartida por muchos sectores de la sociedad mexicana que una administración eficiente e imparcial, sin duda, contribuye a fortalecer la legitimidad del Estado.

Hoy más que nunca nuestra administración pública necesita de individuos con vocación, voluntad y competencia para llevar adelante los programas de gobierno, que redunden en los beneficios concretos que reclaman los ciudadanos. Se requiere, en suma, emprender tareas enormes encabezadas por hombres mejor preparados.⁴

La selección que se haga de los servidores públicos, debe ser una tarea responsable y eficiente, conducida legal y sistemáticamente. Por eso la reforma del Estado implica más que adelgazar su estructura, reducir plazas, requisitos y los tiempos de respuesta; la redefinición de las relaciones del ser humano, la sociedad y los poderes del Estado, en donde asuman todo su valor el reclutamiento, la formación y la incorporación de los servidores públicos.

De igual forma, el SCC también tendrá que ser visualizado como un elemento más para fortalecer la capacidad de gobernar, es necesario contar con un cuerpo de servidores públicos especializados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la administración pública del país, con la sensibilidad suficiente para interpretar y atender las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

Angel Cedillo Hernández. Ibid. p. 14

⁴ Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera, tradición y perspectiva. Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 2000. p. 21.

El SCC modificará valores, cultura tanto burocrática como ciudadana, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida tendiente, por supuesto, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la vida del Estado y de las instituciones.

Es necesario que pasemos de la subcultura de la lealtad individual a la subcultura de la responsabilidad – como la denomina Mauricio Merino-, en la que se hagan presentes cambios fundamentales como: la instauración de un sistema diferente de ingreso de los servidores públicos al sector público, a través de criterios y objetivos; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; el funcionamiento de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y se establezca un sistema de incentivos y promociones.⁵

La tendencia inherente al SCC consiste en promover la especialización en cada una de las ramas profesionales del sector público, mediante la selección basada en la cantidad y calidad de conocimientos específicos que posee el funcionario, así como la preservación de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos.

El SCC promueve la generación de un espíritu de cuerpo entre los servidores públicos, debido a los procesos comunes de selección y entrenamiento, por un lado; por el otro, la creación de un status especial al pertenecer a un grupo con prestigio social particular.

⁵ Merino, Mauricio. De la lealtad individual a la responsabilidad pública. El servicio público de carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México. Revista del IAPEM No. 31 julio-septiembre 1996. *et.al.* pp. 23-30.

En los países en los que se ha establecido el servicio civil de carrera ha dado lugar al fortalecimiento de la administración pública, al dotarla de una organización y personal mejor capacitado para diseñar políticas públicas y ponerlas en práctica.

La recientemente publicada Ley Federal del Servicio Público Profesional es un avance importante para lograr instaurar un servicio civil de carrera en México. Estamos conscientes de que toda Ley es perfectible, por lo que se podría mejorar en el respectivo reglamento para que dé mayor claridad y especificidad a las operaciones del nuevo sistema y en la práctica misma.

Sabemos que la situación de la administración pública no cambiará solamente por la aprobación de esta Ley, ya que es preciso que impulsemos cambios en la sociedad y en nuestra cultura política.

Desgraciadamente, la Ley tiene sólo un carácter administrativo, ya que pasa por alto la cuestión, dejando en indefensión a los que estarán bajo su jurisdicción, ya que el esquema de protección para los funcionarios es limitado, puesto que los litigios laborales se dirimirán con base a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo.

Otra debilidad de la Ley, es que se estableció un sistema descentralizado en que cada secretaría operará su subsistema y marca que los encargados de implementar el sistema, serán los servidores públicos que actualmente ocupan posiciones clave, lo que dejará en libertad de contemplar su supervivencia y mantenimiento. Parece ser que no tomaron en cuenta la experiencia del SEM, respecto al sistema de ingreso por examen perfeccionado a través de los años.

Por otro lado, la capacidad y la certificación de capacidades quedó a criterio de cada dependencia, dejando abierta la posibilidad de incorporar a instituciones académicas y gremiales, lo que no asegura que tengan el mejor nivel y seriedad

requeridos. Sería conveniente incluir instancias que vigilen los procesos que se darán hacia el interior de las dependencias. Además es recomendable crear un instituto de profesionalización que se ocupe de la capacitación y certificación de capacidades. En este sentido, se podría aprovechar la experiencia del Instituto Nacional de Administración Pública en la capacitación y formación de servidores públicos.

Para que se consolide el servicio civil de carrera, se debe avanzar simultáneamente en la reforma laboral de los servidores públicos, propiamente las reformas al apartado B del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en las que se reconozca la existencia del SCC y se incluya a los servidores públicos de confianza como parte de estas leyes, con similares derechos laborales a los de los trabajadores de base.

Se trata pues, de un proyecto a largo plazo, experiencias internacionales demuestran que el lapso de implementación es de 4 a 5 años, y de generación de resultados, de 8 a 10 años. Se tienen que aprovechar los tres años que marca el *vacatio legis* para elaborar el catálogo de puestos de la Administración Pública Federal y los perfiles de puesto.

Hoy más que nunca, cuando cada vez se ve más cerca la instauración de un servicio civil de carrera en México, es necesario volver la vista hacia atrás y aprender de la experiencia acumulada por más de 160 años por los miembros del SEM.

La carrera diplomática, en su más amplia acepción, es una función profesional cuya mística es servir a México. Una función profesional que exige profunda sensibilidad, esmerada preparación y permanente vocación. A partir de este momento, el SEM se constituye en un cuerpo colegiado y coherente que responde a los altos fines de la convivencia internacional y a la digna representación de México en el exterior.

El proceso de profesionalización constante que ha tenido el SEM desde su nacimiento, ha desarrollado y perfeccionando características tales como el ingreso, la estabilidad y la permanencia, la formación y la capacitación, la promoción, y la disponibilidad y el retiro; todo esto con base en el establecimiento del sistema de méritos, como se ha valorado a lo largo de esta investigación.

La profesionalización del servicio público constituye una tarea que no podemos aplazar más. Reconocemos que esta tarea implica complejos problemas y demasiados retos, pero vamos por buen camino para construir una historia distinta a la que hoy conocemos. Experiencias de las diferentes carreras administrativas que funcionan actualmente y que han demostrado su valía, como la analizada a lo largo del presente trabajo, nos dan aliento para construir una nueva administración pública responsable y democrática a la altura de los vientos de cambio que vivimos, con servidores públicos comprometidos con la vocación de servicio a sus semejantes.

BIBLIOGRAFIA

I. DOCUMENTOS

Bases y Cuestionarios para el Concurso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano, convocado el 14 de noviembre de 1969. IMRED; SRE; México, 1969. 43 páginas.

Bases y Cuestionarios para el Concurso de Ingreso al Servicio Exterior Mexicano, convocado el 1º de marzo de 1971. IMRED; SRE; México, 1971. 32 páginas.

Comisión de Relaciones Exteriores. Dictamen de la lectura del Proyecto de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, leída el 14 de diciembre de 1993 ante la Honorable Asamblea del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ms. 26 páginas.

Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Acta de la sesión verificada a las 17 horas del día 16 de noviembre de 1965. Ms.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Colección Porrua Leyes y Códigos de México; 90a. Edición; Edit. Porrua; México 2000; 127 páginas.

Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Plan de Estudios, aprobado en diciembre 23 de 1958. México, UNAM.1959.

González Avelar, Miguel. La formación de diplomáticos: una experiencia. Nota al Consejo Técnico acerca de los criterios para la reforma de los cursos del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Sin datos editoriales, México, 1991.

Informe de Labores 1988-1989. Secretaría de Relaciones Exteriores. México; 1989.

Informe de Labores 1989-1990. Secretaría de Relaciones Exteriores. México; 1990.

Informe de Labores 1990-1991. Secretaría de Relaciones Exteriores. México; 1991.

Informe de Labores 1991-1992. Secretaría de Relaciones Exteriores. México; 1992.

Informe de la Comisión Revisora de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. México, noviembre de 1965. Ms.

Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991. Fernando Solana. Textos de Política Exterior No.107. México, 6 de diciembre de 1991. 37 pp.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos:1983-1988. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ms. 1988.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Estudio Comparativo de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales en el Mundo. 1992.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Curso de Formación Diplomática: XI Generación. 1992.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Diplomado de Política Internacional. 1992.

La Cancillería Mexicana. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1973.

Mendieta y Nuñez, Lucio. Anteproyecto del Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, de enero 19 de 1950. México, UNAM archivo del Consejo Universitario. Ms. del expediente de sesiones de 1950.

Organización y Estructura Funcional de la Cancillería y Representaciones de México en el Exterior. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1992.

Peón del Valle, Carlos. Memorándum sobre el estatuto del Personal Administrativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con la Ley del Servicio Exterior. Ms., México, 20 de febrero de 1965.

Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tomo I, número 2. Diciembre 1º., 1995. pp. 126-128.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República. México 2000.

Sepúlveda, César. Discurso pronunciado en la inauguración del Instituto. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: Historia del Edificio. México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1951.

II. DISPOSICIONES JURÍDICAS

Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que Interinamente forman el Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio de Maximiliano de Habsburgo. México; Imprenta de Andrade y Escalante. 1865. Cuatro Tomos.

- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Número 1.
- Planta del Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina.
- Reglamento Interior del mismo. Números 24 y 25.
- Decreto arreglando al Cuerpo Diplomático. Número 26.
- Decreto arreglando el Cuerpo Consular. Número 27.

Compilación de disposiciones relativas a la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1982. Dos Tomos.

- Reglamento para el Gobierno interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, de Agosto 12 de 1858. Pp. 45-48.
- Reglamento para el Servicio y el Ceremonial de la Corte. México, Imprenta de J.M. Lara. 1865.
- Reglamento para el régimen interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de febrero 11 de 1884. Pp. 67-79.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 18 de 1975. Pp. 116-125.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de septiembre 20 de 1977. Pp. 130-138.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de marzo 16 de 1978. Pp. 140-148.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de octubre 15 de 1979. Pp. 150-160.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de noviembre 12 de 1980. Pp. 162-163.

Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tomo I. México 1981.

- Primera Disposición Legislativa del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1822.

- Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos, e instrucción y sueldos del personal Diplomático. 1822.
- Primera Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1829.
- Ley sobre el establecimiento de Legaciones en Europa y América de 1831.
- Ley sobre el establecimiento de Consulados de 1834.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1835.
- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1853.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano de 1853.
- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano de 1865.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático del Imperio Mexicano de 1865.
- Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865.
- Reglamento de la Ley sobre el establecimiento de Consulados de 1834 expedido en 1871.
- Ley Reglamentaria del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1888.
- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1896.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1896.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1835 reformado en 1896.
- Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano de 1853 reformado en 1896.
- Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1910.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1910 expedido

en 1911.

Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano. Tomo II. México. 1981.

- Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1922
- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano de 1922.
- Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1923.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano de 1923.
- Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano de 1934.
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Orgánica de Los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos de 1934.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967.
- Decreto que establece la Escuela Especial de Comercio. Dublán y Lozano. Legislación Mexicana. Volumen VII, pp. 23-24 y 230. México, 1854.

Derecho Internacional Mexicano, Parte III. Litografía de Filomeno Mata. México, 1879.

- Ley sobre el establecimiento de Legaciones Mexicanas, de mayo 25 de 1831. Pp. 535.
- 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. Pp. 12-13.
- Ley sobre que no se confieran empleos civiles o militares, honorarios, y que el tratamiento a los funcionarios públicos sea sólo en negocios oficiales, de enero 27 de 1847. Pp. 299-300.
- Previsiones sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones, de junio 30 de 1848. Pp. 300-301.
- Decreto por el que se declara la amovilidad de los empleos. 21 de mayo, 1852. Pp. 303-304.

- Decreto que expide el Reglamento y Planta de los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interiores y el de Justicia, de agosto 24 de 1852. Pp. 931-937.
- Decreto sobre la Planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de enero 6 de 1856. Pp. 955-966.
- Decreto sobre la Planta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, y prevenciones para la provisión de plazas y derechos de los que las obtengan, de abril 6 de 1861. Pp. 960-961.
- Decreto sobre el establecimiento de Legaciones en el extranjero, de diciembre 5 de 1872. Pp. 544-545.

Diario Oficial de la Federación. El Estatuto del Servicio Profesional Electoral. México DF, lunes 29 de junio de 1992.

Diario Oficial de la Federación. Ley del Servicio Exterior Mexicano. México DF, Martes 4 de enero de 1994.

Iniciativa de Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Dirección General de Prensa y Publicidad; SRE; México, enero de 1966. 32 páginas.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Legislación Federal del Trabajo Burocrático; 28a. Edición; Edit. Porrúa; México, 1991, 636 páginas.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1967.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, de diciembre 30 de 1981, y Reglamento de la misma de julio 16 de 1982. México; Secretaría de Relaciones Exteriores. 1990.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, del 4 de enero de 1994. Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1994. 10-20 pp.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, del 25 de enero del 2002. Diario Oficial de la Federación del 25 de enero del 2002 y su Reglamento.

México a través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública. México, 1976. Cinco volúmenes.

- Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917. Tomo V, volumen II, pp. 417-423.
- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de Los Poderes de la Unión, de diciembre 5 de 1938. Tomo V, volumen IV, pp. 247-266.
- Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, Publicaciones del Archivo General de la Nación, volumen XIII, número 1. Enero-marzo, 1942. Pp. 23-71. Expedido por el Segundo Conde de Revillagigedo.
- Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte, de septiembre 8 de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor. 1763.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1990.
- **Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 2002.** Página web de la SRE. www.sre.gob.mx

III. LIBROS Y ARTÍCULOS

Arnold, Linda. **La Secretaría de Cámara del Virreinato en México.** México, Archivo General de la Nación. 1979.

Chávez Alcázar, Margarita. **El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.** México; Impresos Estrella; 1987, 171 páginas.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. **La Nueva Administración Pública Federal.** Colección Política y Administración, No.1, Edición Especial, México 1992, 415 páginas.

Dirección de Presupuesto. **"Evolución y Estructura Administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores"**. El Servicio Exterior Mexicano. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1987. pp 132-142.

Dirección General del Servicio Exterior. **"Legislación del Servicio Exterior Mexicano"**. El Servicio Exterior Mexicano, pp. 143-161.

Gamboa, José. **Constitución española de 18 de mayo de 1812.** Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. México, 1901.

González Avelar Miguel. **La Formación de Diplomáticos, una Experiencia.** SRE; México, diciembre 1988, mayo 1991; 43 páginas.

González Martínez, Aída. **Reclutamiento, Selección, Formación y Remuneración del Personal del Servicio Exterior Mexicano.** Cuadernos INAP, Serie Praxis, No.28; México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. 47 páginas.

Green, Rosario y Canto, María Amparo **"La profesionalización del Servicio Exterior Mexicano"**. El Servicio Exterior Mexicano, pp. 120-131.

Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México.** INAP. 1989.

Guerrero Omar. **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.** Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, DF 1993. 431 páginas.

Guerrero Omar. **El funcionario, el diplomático y el juez.** Instituto Nacional de Administración Pública y editorial Plaza y Valdés. México, DF 1998. 734 páginas.

Guerrero Virgen, Rosa María. **El Servicio Civil en el Gobierno Federal.** Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; México; ediciones INAP; abril-septiembre 1984, No. 14/15; pp 23-32.

Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.** Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública de España; España 1988; 704 páginas.

Haro Bélchez, Guillermo. **Servicio Público de Carrera.** Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Miguel Angel Porrúa; México, DF 2000; 297 páginas.

Hernández Puente, Adriana. **Administración y desarrollo de personal público.** Instituto Nacional de Administración Pública. México DF 1994. 403 páginas.

Instituto de Administración Pública del Estado de México. **El servicio público de carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México.** Revista del IAPEM. México julio-septiembre de 1996. 136 páginas.

Instituto Federal Electoral. **Aspectos Relevantes del Estatuto del Servicio Profesional Electoral**. Revista Foro Electoral; Año II; 1992; no 10; México, DF pp 35-37.

Instituto Federal Electoral. **Establecimiento del Servicio Profesional Electoral**. Revista Foro Electoral; Año II; 1992; número 11; México, DF Pp. 70-72.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. **El Servicio Exterior Mexicano**. Secretaría de Relaciones Exteriores. México; 1987. 165 páginas.

Instituto Nacional de Administración Pública. **El servicio civil de carrera municipal**.. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México DF abril-septiembre 1984. 244 páginas.

Instituto Nacional de Administración Pública. **Profesionalización de servidores públicos locales**. México DF 1999. Tres tomos.

Méndez Martínez, José Luis. **Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales**. Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México DF 2000. 202 páginas.

Mendieta y Nuñez, Lucio. **"Origen, organización, finalidades y perspectivas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales"**. México, Revista de Ciencias Políticas y Sociales núm. 2. 1955. pp. 35-49.

Moreno Yomoguita, María de Lourdes. **El servicio civil de carrera y la problemática para su implantación en la administración pública mexicana**. Tesis UNAM. México 1992. 138 páginas.

Pérez Bravo, Alfredo. **Quehacer Diplomático del Servicio Exterior Mexicano**. Cuadernos IMRED, No.35; México, SRE, 1988. 122 páginas.

Pichardo Pagaza, Francisco. **Introducción a la Administración Pública**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. Dos Tomos. 1984.

Quiroga Leos, Gustavo. **El Servicio Civil de Carrera**. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; México; Ediciones INAP; abril-septiembre 1984; núm. 14/15; pp 105-120.

Rabasa, Emilio O. **"La creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos"**. El Servicio Exterior Mexicano. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1987. Pp. 116-119.

Rolland, M.C. **Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas.** En: El desastre municipal de la República Mexicana; México; 1952; pp. 123-140.

Seara Vázquez Modesto, **Política Exterior de México.** 3a. Edición; Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales; Harla; México, 1985; 413 páginas.

Secretaría de Relaciones Exteriores. **Evolución y Estructura Administrativa de Relaciones Exteriores. El Servicio Público Mexicano.** México, SRE. 1987. Pp. 132-142.

Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Secretaría de la Presidencia, **La Administración Pública en la época de Juárez.** México, 1973. Tres volúmenes. Volumen I, pp. 276-278 y 292.

Secretaría de la Presidencia. **México a través de los Informes Presidenciales: La Administración Pública.** México; 1976. Cinco volúmenes.

Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. **Visión multidimensional del servicio público profesionalizado.** UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México DF 1999. 233 páginas.

Vázquez, Josefina. **México y el Mundo, historia de sus relaciones exteriores.** Senado de la República. México 1992. 8 tomos

