

Omar Guerrero

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ



EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

OMAR GUERRERO

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

LAS EXPERIENCIAS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL
DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL MUNDO



Diseño de portada: *Área Gráfica*

EL FUNCIONARIO, EL DIPLOMÁTICO Y EL JUEZ

Primera edición: septiembre de 1998

© Omar Guerrero/Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración
Pública de Guanajuato/Instituto Nacional de Administración Pública/
Plaza y Valdés Editores.

Plaza y Valdés Editores
Manuel María Contreras No. 73
Col. San Rafael, C.P. 06470
México, D.F. Tel. 705-00-30

Derechos exclusivos de edición reservada para
todos los países de habla hispana. Prohibida la
reproducción total o parcial por cualquier me-
dio, sin autorización escrita de los coeditores.

ISBN: 968-856-607-1

HECHO EN MÉXICO

CONTENIDO

PRESENTACIÓN, 17

Dr. José Chanes Nieto

PRÓLOGO, 23

Dr. José Natividad González Parás

INTRODUCCIÓN, 27

PRIMERA PARTE

IDEA E HISTORIA DE LA FORMACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Capítulo I: LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

Definición del servidor público, 49; *La preparación para ser servidor público*, 53; *Enseñanza universitaria y enseñanza administrativa*, 54; *Sistema institucional planetario de la formación profesional de servicio público*, 59; *Formación general y formación especializada*, 62; El desarrollo profesional, 69

Capítulo II: GENEALOGÍA DEL SERVICIO PÚBLICO: DE LA SERVIDUMBRE A LA PROFESIONALIZACIÓN

Servicio doméstico y servicio público, 74; *Los oficiales públicos*, 75; *El servicio cortesano*, 77; *Carreras administrativas en el Alto Imperio Romano*, 78; La gestación del servidor público moderno, 80; *El retorno a la domesticidad*, 81; *Del oficio a la comisión*, 83; *De la comisión al oficio*, 86; China y el sistema de méritos, 87; El Colegio de Pajes y el Programa de Formación Otomano, 90

Capítulo III: ORIGEN DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN EN EL SENO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los problemas generales en la formación del servicio público, 95; La Secretaría de Estado como Academia de Formación Funcionarial, 98; *El concepto de Secretaría de Estado*, 98; *Surgimiento y desarrollo de la materia administrativa*, 101; El servidor público como perito administrativo, 103; *La pericia administrativa*, 104; *El currículum del adiestramiento del servidor público*, 106; *El papel de la retórica y la elocuencia*, 107; *La experiencia administrativa*, 108

Capítulo IV: DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ESCUELA PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO

La tradición académica cameralista y su trascendencia en la actualidad, 113; La formación de servidores públicos en el siglo XIX, 117; *Proyectos de Escuela de Administración Pública en Francia*, 118; *Escuelas de formación profesional de servidores públicos*, 123; La formación profesional de los servidores públicos de lo exterior, 126; *La Academia Diplomática de París*, 126; *Proyecto del Colegio Diplomático Mexicano de 1835*, 128

Capítulo V: HISTORIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHO

Evolución de la abogacía en México, 131; *Influencia de la abogacía española*, 132; *La herencia histórica de la abogacía en México*, 133; *El Colegio de Abogados*, 135; *La Escuela de Jurisprudencia: bases de la carrera judicial*, 136; *La Escuela Libre de Derecho*, 142; Historia de la enseñanza del derecho, 143; *La enseñanza del derecho en España*, 143; *La enseñanza del derecho en México*, 145

SEGUNDA PARTE

EL FUNCIONARIO

Sección primera: LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO

Capítulo VI: LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN ALEMANIA

Formación profesional de los servidores públicos europeos, 165; Evolución de los procesos de formación, 169; Régimen del servicio público, 174; El servicio preparatorio como foco de la formación administrativa, 179; Escuela de Ciencia de la Administración, 182

Capítulo VII: LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE FRANCIA

La carrera administrativa, 187; Creación de la Escuela Nacional de Administración, 191; El currícula primigenio de 1845, 195; Las reformas académicas de 1958 y 1986, 203; Un plantel cincuentenario, 207

Capítulo VIII: EL PROGRAMA DE FORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

Evolución del servicio público, 209; La carrera administrativa, 214; Estructura organizativa de la formación, 218; Instituto Nacional de Administración Pública, 219; Labor de cooperación internacional en la formación de los funcionarios públicos iberoamericanos, 222

Capítulo IX: LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ITALIA

La carrera administrativa, 227; La Escuela Superior de Administración Pública, 229; *Organización y funciones*, 230; *El curso de reclutamiento (1989-1991)*, 232

**Capítulo X: LA ESCUELA PROFESIONAL DE SERVICIO PÚBLICO
EN ARGENTINA**

Situación del servicio público a partir de 1986, 237; Los administradores gubernamentales, 240; Reorganización general del servicio público, 243; El Instituto Nacional de Administración Pública, 247

Capítulo XI: LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN BRASIL Y PERÚ

Brasil: la Escuela Nacional de Administración Pública, 255; *Establecimiento del Centro de Formación del Servidor Público*, 256; *Función de la Escuela Nacional de Administración Pública*, 257; *Programa de formación en políticas públicas y gestión gubernamental*, 258; Perú: el Instituto Nacional de Administración Pública, 261; *La carrera administrativa*, 261; *Labor del Instituto Nacional de Administración Pública*, 264; *La Escuela Superior de Administración Pública*, 267

**Capítulo XII: LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA
EN LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA**

Gobierno de Venezuela, 269; *La carrera administrativa*, 270; Formación de servidores públicos, 272; Colombia: la Escuela Superior de Administración Pública, 275

**Capítulo XIII: LOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE GUATEMALA Y NICARAGUA**

Guatemala: el Instituto Nacional de Administración Pública, 279; *Tareas del Instituto*, 280; *Formación de servidores públicos*, 281; Nicaragua: el Instituto Nacional de Administración Pública, 284

Sección segunda: **A TRAVÉS DEL UNIVERSO EDUCATIVO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Capítulo XIV: FORMACIÓN PROFESIONAL DENTRO DEL SERVICIO:
GRAN BRETAÑA**

El servicio civil, 294; *Desarrollo histórico del servicio civil*, 294; *La clase administrativa*, 298; *Ingreso y promoción en el servicio civil*, 299; Críticas al sistema británico, 301; *El profano inteligente*, 301; *Letras y filosofía, no tecnología administrativa*, 304; El perfeccionamiento, 306; *Utilidad del aprendizaje práctico*, 306; *Capacitación en el servicio*, 309; Colegio del Servicio Civil, 310

Capítulo XV: EL COSMOS UNIVERSITARIO

Los Estados Unidos de América, 315; *Evolución histórica del servicio público*, 316; *El sistema de méritos*, 318; *Formación universitaria para el servicio público*, 321; *Universidades y servicio público*, 324; Canadá, 327; La experiencia universitaria iberoamericana, 329; *Argentina*, 330; *Brasil*, 334; *Chile*, 336; *Perú*, 338; *Costa Rica*, 339; *República Dominicana*, 345

**Capítulo XVI: EL UNIVERSO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES
Y LAS CORPORACIONES PROFESIONALES**

Sociedades de estudio que forman servidores públicos, 348; *Real Instituto de Administración Pública de Gran Bretaña*, 349; *Instituto Nacional de Administración Pública de México*, 353; *Escuela Brasileña de Administración Pública*, 357; Planteles privados que forman servidores públicos, 362; *La Escuela Libre de Ciencias Políticas de París*, 362; *El Colegio del Personal Administrativo de Gran Bretaña*, 363

Capítulo XVII: LA FORMACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

La Formación del servicio público en las comunidades autónomas españolas, 369; La formación de los servidores públicos de Quebec: la Escuela Nacional de Administración Pública, 370; El Instituto de Administración Pública del Estado de México, 373

Capítulo XVIII: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), 376; *Objeto y organización*, 376; *La obra del IICA*, 380; Organismos de formación de servidores públicos con cobertura regional, 382; *Instituto Europeo de Administración Pública*, 382; *Centro de Formación para la Integración Regional Iberoamericana*, 385; *Instituto Centroamericano de Administración Pública*, 386; *Asociación Latinoamericana de la Administración Pública*, 390; *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 391; *Proyecto de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública*, 394; *Escuela Interamericana de Administración Pública*, 399; *Organismos Regionales de Formación del Servicio Público en África y Asia*, 403; *Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo*, 404; *Organización Regional Oriental para la Administración Pública*, 404; *Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente*, 405; Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, 406

Sección tercera: EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

Capítulo XIX: EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO Y LOS PROBLEMAS DE SU FORMACIÓN PROFESIONAL

El país de la selva jurídica y semántica, 413; *El catálogo de empleos de la Federación*, 414; *Clasificación de los servidores públicos*, 416; Reformas del servicio público: un largo camino por recorrer, 419; *Diagnóstico del servicio público en la actualidad*, 420; *Líneas de reforma del servicio público*, 421; La carrera administrativa electoral, 422; *Configuración de la carrera*, 424; *Ingreso a la carrera*, 427; *Formación profesional electoral*, 428; *El régimen promocional*, 429

Capítulo XX: HISTORIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La carrera administrativa en el México virreinal, 433; *Origen y desarrollo de la carrera administrativa*, 434; *Montepío de Ministros y Oficinas*, 440; *Profesionalización del gobierno territorial: los intendentes*, 440; Extinción de la

carrera administrativa en el siglo XIX, 443; *El principio del fin de la carrera administrativa: 1824*, 444; *Misión cumplida en 1855: la carrera administrativa ha muerto*, 449; Movimiento del servicio civil: 1922-1939, 452; *Pugna a favor del servicio civil*, 452; *La Contraloría General: restablecimiento de la carrera administrativa*, 454; *El servicio civil en San Luis Potosí*, 458; *Decreto del servicio civil de 1934*, 459; *Proyecto del servicio civil del Partido Nacional Revolucionario*, 462

Capítulo XXI: ESCUELAS DE SERVICIO PÚBLICO Y PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La experiencia mexicana en escuelas profesionales de servicio público, 465; *Actividades del Instituto de Administración Pública*, 466; *Carrera de perito empleado de la administración pública*, 468; *Escuela Superior de Administración Pública*, 470; *Formación universitaria en administración pública*, 475

TERCERA PARTE

EL DIPLOMÁTICO

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

El Ministerio de lo Exterior, 486; El Diplomático y el Cónsul como servidores públicos, 489; *Organización del servicio exterior en el siglo XIX*, 490; *Establecimiento de la carrera administrativa de la diplomacia en 1836*, 494; Reorganización del servicio exterior: 1920-1924; 496; Unificación del servicio exterior en 1934, 499

Capítulo XXIII: EL CUERPO DIPLOMÁTICO

Organización y desarrollo en el siglo XIX, 505; Transformaciones en el siglo XX, 510

Capítulo XXIV: EL CUERPO CONSULAR

Configuración organizativa del servicio consular en el siglo XIX, 515; Reformas del servicio público consular en el siglo XX, 519

Capítulo XXV: LA CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO EXTERIOR EN LA ACTUALIDAD

Reorganización del servicio exterior en 1967, 525; Reestructuración del servicio exterior en 1982, 529; El servicio exterior en la actualidad, 535; *Concepto y organización del servicio exterior como carrera administrativa*, 535; *Procedimiento de ingreso: concurso externo*, 537; *Concurso interno*, 539; *Régimen promocional*, 540; *Separación del servicio por carencia de méritos*, 540; *Movilidad y rotación*, 541; *Vínculos del servicio exterior con el servicio público nacional*, 542

Capítulo XXVI: FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LO EXTERIOR

Formación profesional del servicio exterior, 545; Profesión de aspirante a la carrera consular, 546; Licenciaturas en Ciencias Diplomáticas, 548; Diplomado en carrera consular, 550

Capítulo XXVII: ESCUELAS PROFESIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE LO EXTERIOR

Las escuelas diplomáticas en el mundo, 554; La Escuela Diplomática de España, 565; *Origen y desarrollo*, 565; *El curso selectivo y los estudios internacionales*, 569; El Instituto Rio Branco de Brasil, 570; *Historia y desarrollo*, 570; *Hoy en día*, 573; El Instituto del Servicio Exterior de Argentina, 575; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de México, 576; *Nacimiento y desarrollo*, 577; *Maestría en Estudios Diplomáticos*, 582

CUARTA PARTE

EL JUEZ

Capítulo XXVIII: EL PAPEL DEL ABOGADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El abogado como servidor público, 591; La ley como sustento de la hechura de políticas: el abogado como implementador, 593

Capítulo XXIX: LA FORMACIÓN DEL ABOGADO: UNIVERSIDAD Y ESCUELA PROFESIONAL

Definición y función de la abogacía, 599; La profesión del foro: carácter argumental del oficio de la abogacía, 601; La formación profesional del abogado, 608; *El jurisperito: la influencia positivista en la formación jurídica en México*, 609; *El fundamento sociológico en la formación jurídica*, 616; *El derecho como disciplina gerencial*, 619; *La perspectiva tradicional*, 623; Tendencias en la formación profesional de la abogacía en México, 624; El enfoque y el lugar en la enseñanza del derecho, 626; *La abogacía como carrera judicial*, 627; *Papeles de la universidad y la escuela profesional*, 628

Capítulo XXX: LA CARRERA JUDICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Administración y jurisdicción, 635; La administración de justicia, 640; El servicio público de justicia, 642; La carrera judicial, 645; Organización de la carrera judicial, 648; *El ingreso a la carrera judicial*, 648; *Adscripción*, 652; *Promoción*, 653; *Formación y perfeccionamiento*, 654; *Responsabilidades*, 654; Modelo administrativo de carrera judicial, 655

Capítulo XXXI: ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Situación del servicio público de justicia en el siglo XIX, 660; Efectos nocivos de la inexistencia de la carrera judicial, 663; *Cruzada a favor del establecimiento de la carrera judicial*, 664; *Antecedentes jurídicos de la carrera judicial*:

1917-1994, 670; El imperativo de la profesionalización judicial, 673; Establecimiento de la carrera judicial, 675; Organización de la carrera judicial, 678; Ingreso y promoción, 679; *Concurso interno de oposición y oposición libre*, 681; *Responsabilidad y despido*, 682; *Formación y perfeccionamiento*, 683

Capítulo XXXII: POLÉMICA HISTÓRICA SOBRE LA ABOGACÍA

Papel social del abogado, 688; La polémica en México, 691

EPÍLOGO, 697

FUENTES

Planes y programas de estudio, 701;

Documentos institucionales, 704;

Legislación, 708;

Memorias administrativas, 715;

Libros, artículos e informes técnicos, 718

Teníamos escuelas donde se enseña la jurisprudencia civil, el arte de curar, las ciencias eclesiásticas, las militares, las naturales y las exactas, y sólo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administración como si el regir a los pueblos fuese un arte fácil y sencillo, que no necesitara combinación ni estudio (...) Mientras para ser juez, promotor fiscal o abogado se exigen once años de estudios y asistir a multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino en la carrera administrativa, y sin más mérito que el favor, entran a gobernar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costoso en el cuerpo de la nación (...) Los errores de un juez puede corregirlos su superior, los errores de la administración son casi siempre irreparables.

José de Posada de Herrera

*Discurso inaugural de las lecciones de administración
Escuela Especial de Administración Pública de Madrid 1842*

El funcionario, el diplomático y el juez se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1998 en Plaza y Valdés Editores. Su composición tipográfica se hizo en Times New Roman de 18, 16, 11 y 8 puntos. La corrección y la tipografía estuvo a cargo de Ethel Salazar y el cuidado de la edición a cargo de Alejandro López.

El tiraje fue de 3 000 ejemplares.