

5 de diciembre de 2018
C-304-2018

Señora
Epsy Campbell Barr
Vicepresidenta
Ministra de Relaciones Exteriores y Culto.

Estimada señora:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, nos referimos a su oficio No. DM-775-2018, de fecha 3 de diciembre de 2018, mediante el cual, bajo la premisa de que los nombramientos de los puestos de Director y Director Alterno o Adjunto de las diferentes direcciones que conforman la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se han realizado aplicando el criterio jurídico de que son puestos de confianza del más alto nivel político, y que en razón del pronunciamiento OJ-115-2018, de 23 de noviembre pasado, se cuestiona ahora tal proceder, a fin de contar con un criterio técnico jurídico vinculante que zanje el tema y proporcione certeza, consulta:

¿Es procedente interpretar que los puestos de Director de la Dirección de la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Servicio Exterior, Dirección de Cooperación Internacional, Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto, y el Instituto Manuel María Peralta, todos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, son puestos de confianza, en virtud de lo dispuesto en el inciso g del artículo 4 la Ley N° 1581 y sus reformas, tomando en consideración que quienes asuman los cargos de Dirección de estas instancias, deben ser funcionarios de confianza del jerarca, ya que en ellos se delegan las acciones de mayor sustantividad para cumplir con el proyecto definido por el Poder Ejecutivo, respecto de la Política Internacional del Estado costarricense?.

De ser procedente tal interpretación, ¿es -igualmente- procedente hacer extensiva la aplicación del inciso g del artículo 4 la Ley N° 1581 y sus reformas, respecto de los puestos de Director Adjunto o Alterno de las Direcciones enunciadas en el párrafo anterior, tomando en consideración que estos puestos incorporan una naturaleza funcional igual a la de los Directores?.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se aporta el criterio de la asesoría jurídica institucional, materializado en el oficio No DJO-845-2018, de fecha 30 de noviembre

de 2018, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; según el cual: a pesar de reconocer el carácter de especialidad y diferenciación de los regímenes estatutarios de Servicio Civil - Ley No 1581- y del Servicio Exterior de la República - Ley No. 3530-, y de admitir que el sistema de carrera diplomática incluye expresamente los cargos de Directores entre las siete (7) categorías equiparadas para su alternancia (art. 9 de la Ley No. 3530), con base en una singular exégesis de los criterios cronológicos y de especialidad, hace una aplicación "extensiva" de la norma contenida en el inciso g) del artículo 4 del Estatuto de Servicio Civil, introducida por la Ley No. 7767 de 24 de abril de 1998, para concluir que todos los puestos de Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto son cargos de confianza, excluidos del régimen de carrera diplomática, y por tanto, de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de la acreditación de la idoneidad técnica para el ejercicio del cargo; lo cual, a su juicio, conlleva la aplicación análoga del rango de Embajador del régimen del Servicio Exterior, por necesaria conjunción del inciso g) del artículo 4 de la Ley No. 1581 y el artículo 9 de la Ley No. 3530. Concluye entre otras cosas que la Opinión Jurídica OJ- 115-2018 de fecha 23 de noviembre de 2018, emitida por la Procuraduría General de la República, arriba a una serie de conclusiones que serían irrefutables si los puestos objeto de análisis estuvieran amparados al Régimen del Servicio Exterior, pero a su criterio no lo están.

I.- Consideraciones previas.

Partiendo de que la gestión ha sido planteada en términos generales e inconcretos por el consultante, y reconociendo su innegable interés en obtener criterios jurídicos que le permitan esclarecer la duda que formula, con total prescindencia de la ineludible alusión a casos particulares que el tema involucra, actuando siempre dentro de nuestras facultades legales como Órgano Superior consultivo y Asesor técnico-jurídico de la Administración Pública, procederemos a emitir en abstracto nuestro criterio vinculante al respecto; esto con base en lineamientos jurídico-doctrinales emanados especialmente de nuestra jurisprudencia administrativa, atinentes al tema.

Debe quedar claro también, que la Procuraduría General de la República entra a conocer la presente consulta no con el afán de analizar si las referidas posiciones de los órganos internos asesores, están o no conformes al ordenamiento jurídico, pues dicha labor obviamente excedería el marco jurídico de nuestras competencias (Véase al respecto, entre otros, los dictámenes C-272-2017, de 16 de noviembre de 2017 y C-070-2018, de 17 de abril de 2018). Nos limitaremos entonces a una interpretación de la normativa aplicable; la cual será vinculante (arts. 1, 2 y 3 inciso b) de la Ley No. 6815).

II.- Jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República sobre los temas atinentes a la consulta.

Como será de su estimable conocimiento, el tema en consulta ha sido indirectamente abordado en abstracto por esta Procuraduría General; nos referimos al pronunciamiento no vinculante contenido en la OJ-115-2018, de 23 de noviembre pasado, en razón de una consulta similar formulada por la Diputada Karine Niño. Sin lugar a dudas, aquel pronunciamiento compendia gran parte de nuestra jurisprudencia administrativa concerniente a la materia en consulta y sin lugar a dudas, constituye fuente normativa del ordenamiento jurídico (arts. 2 de nuestra Ley Orgánica –No. 6815- y 7 de la Ley General de la Administración Pública –LGAP-), y como tal, es de acatamiento obligatorio y debe ser respetada por toda la Administración Pública, para aplicarse a otros casos en que se den iguales supuestos de hecho.

Por la claridad y contundencia de los criterios jurídicos vertidos en aquel pronunciamiento, los cuales, por demás, resultan plenamente aplicables a la presente consulta, como un primer acercamiento al objeto de su gestión, será suficiente con transcribir en lo conducente aquel pronunciamiento OJ-115-2018 op. cit., para luego ahondar en las razones adicionales por las cuales se ratifica el criterio, según el cual, el artículo 4, inciso g) del Estatuto de Servicio Civil *-introducido por Ley No.7767 de 24 de abril de 1998-*, solo aplica con respecto a los cargos del más alto nivel de dirección, como podría ser el caso del Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, únicamente. Se dispuso, en el citado pronunciamiento, lo siguiente:

" A) Coexistencia de diversos Estatutos de Servicio en el empleo público y sus principios rectores.

Con base en una interpretación histórico-sistemática, la Sala Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia vinculante (art.13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) que si bien nuestros constituyentes originarios consignaron en la Constitución Política de 1949 que debía existir un régimen especial administrativo, no un único estatuto, que regulara las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de proteger a los primeros de destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo) y de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y de la idoneidad del funcionario), lo cierto es que el legislador optó por regular la relación de empleo público, no de modo general ni en un solo cuerpo legal, sino de forma separada, bajo diversas regulaciones sectoriales que regulan, de forma especial y prevalente, las relaciones jurídico administrativas de servicio de determinados colectivos específicos de funcionarios públicos; promulgándose así posteriormente diversos estatutos que hasta hoy coexisten en el Sector Público. De modo que en ese contexto, el Estatuto

del Servicio Civil tiene alcances parciales, según su ámbito específico de competencia, respecto de determinados órganos e instituciones del Estado (Entre otras muchas, las resoluciones Nos. 19901119 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990, 19995966 de las 10:30 horas del 30 de julio de 1999, 2004-7476 de las 14:04 hrs. del 30 de abril de 2004 y 2018000231 de las 11:00 hrs. del 10 de enero de 2018, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

No obstante, aun frente aquel panorama atomizado, según ha reafirmado también la Sala Constitucional, se impone como límite a cada una de esas regulaciones especiales, el cumplimiento de los principios básicos o rectores del régimen: de idoneidad y de estabilidad en el empleo, independientemente del régimen diferenciado que se adopte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 constitucionales. Así lo reafirmó este Tribunal, en la sentencia No. 2001-5694 de las 16:23 horas del 26 de junio de 2001, al referirse al régimen diferenciado que regula a los funcionarios judiciales, en la sentencia No. 2011-014624 de las 15:50 horas de 26 de octubre de 2011, al pronunciarse sobre la autonomía administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, y en la sentencia No. 2006-17746 de las 14:36 horas del 11 de diciembre de 2006, al resolver sobre el Estatuto de Personal del Instituto Costarricense de Electricidad, entre otros casos (Resolución No. 2018000231 op. cit.).

De modo que estos principios y preceptos constitucionales referidos a la función pública, por la heterogeneidad del empleo público, admiten en nuestro medio una pluralidad de desarrollos normativos sectoriales igualmente lícitos, siempre y cuando no traspasen sus límites (Resolución No. 2017020606 de las 09:20 hrs. del 20 de diciembre de 2017, Sala Constitucional).

B) Prevalencia por especialidad normativa del Estatuto del Servicio Exterior de la República (Ley No. 3530) por sobre el Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581).

Según reafirmamos recientemente en el dictamen C-070-2018, de 17 de abril de 2018, debe partirse de una premisa fundamental, cual es que el régimen jurídico estatutario del Servicio Exterior y la carrera diplomática tienen una regulación normativa especial¹, y por tanto prevalente, que lo

¹ "Especialidad" que ha sido incluso reconocida por la jurisdicción ordinaria de lo laboral, al indicar: "...Dentro de la facultad aludida que se reserva el Estado para regular las relaciones suyas, como patrono, con sus servidores, surge a la vida jurídica, precisamente el pluricitado Estatuto de Servicio

diferencian sustancialmente del régimen estatutario propio del Servicio Civil, a pesar de que comparten las bases constitucionales de la función pública, según las cuales, el personal al servicio de las Administraciones Públicas debe ser designado bajo criterios de mérito y capacidad (idoneidad comprobada), en estrictas condiciones de igualdad -arts. 191 y 192 de la Constitución Política- (*Véase en sentido similar, el dictamen C-146-2018, de 19 de junio de 2018*).

Con el Estatuto de Servicio Exterior de la República, el legislador substrajo del régimen de empleo público *—el de la Administración Central del Estado—* la regulación de la carrera del Servicio Exterior; disponiéndose así un régimen especial, diferenciado, y por demás prevalente, respecto de la carrera administrativa ordinaria.

Y esto es así, porque existen innegables diferencias entre la carrera administrativa y la carrera diplomática y consular que justifican su régimen separado, de modo que, como explicamos, no pueden aplicarse los mismos principios a las dos carreras, ya que el legislador ordinario, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones atribuidas al Servicio Exterior, al Ministro de Relaciones Exteriores y a las misiones diplomáticas y consulares, dispuso un sistema diferente, y por demás, adecuado con las funciones propias dirigidas a desarrollar de forma sistemática y coordinada todas las actividades relativas al estudio y ejecución de la política internacional del país, la representación de los intereses del Estado costarricense y la tutela de los intereses nacionales ante los demás Estados, las organizaciones

Exterior. Por su contenido y naturaleza, éste es de índole especial, ya que se refiere a los vínculos con un grupo determinado de trabajadores estatales identificados por el tipo específico de labores que realizan, a saber, las atinentes a las relaciones con otros países..." (Vid, sentencia de este Tribunal Número ciento treinta y cinco de nueve horas con treinta minutos del treinta de agosto de mil novecientos ochenta y nueve y en el mismo sentido la doscientos cuarenta y nueve de diez horas cuarenta minutos del diecinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y seis)" (Resolución No. 100 de las 09:00 hrs. del 20 de mayo de 1994,. En sentido similar la 956-2012 de las 09:50 hrs. del 12 de octubre de 2012, ambas de la Sala Segunda). Así como por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en las resoluciones Nos. 184-2012-VI de las 11:50 horas del 11 de setiembre del 2012, de la Sección Sexta; 84-2014-I de las 11:30 hrs. del 28 de noviembre de 2014, de la Sección I y 092-2017-VII de las 15:30 hrs. del 14 de diciembre de 2017, de la Sección Séptima. Además, la resolución No. 36-F-S1-2014 dictada a las 11:45 horas del 30 de abril del 2014, del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo. Y por la propia Sala Constitucional en las resoluciones Nos.02829-98 de las 15:00 hrs. del 29 de abril de 1998, 8112-97 de las 15:48 hrs. del 28 de noviembre de 1997, 6189-2011 de las 10:21 horas del 13 de marzo de 2011 y 1806-2015 de las 4:30 horas del 10 de febrero del 2015. Solo por citar algunas.

internacionales y la comunidad internacional. En fin, de las "relaciones internacionales"².

En definitiva, *"El Estatuto del Servicio Exterior crea, pues, un régimen ordinario de acceso a ese servicio, basado en el concurso de oposición, que dota de estabilidad a los llamados "funcionarios de carrera", que son aquellos cuyo nombramiento se origina en ese procedimiento"* (Resolución No.02829-98 de las 15:00 hrs. del 29 de abril de 1998, Sala Constitucional. Y en sentido similar la resolución No. 001198-F-S1-2013 de las 10:00 hrs. del 18 de setiembre de 2013, Sala Primera).

Efectivamente, por ello en el citado dictamen C-070-2018 indicamos que el Estatuto de Servicio Exterior de la República –Ley No. 3530- regula de manera especial y diferenciada lo relativo al personal de Servicio Exterior, el cual comprende indistintamente actividades propias del Servicio Diplomático, del Servicio Consular y del Servicio Interno (arts. 1); las cuales, salvo excepciones contempladas en esa misma Ley, deben ser ejercidas por funcionarios de carrera (art. 8; 4 de su Reglamento –Decreto Ejecutivo N° 29428-RE-); es decir, funcionarios incorporados a la "carrera diplomática" de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en el Estatuto del Servicio Exterior de la República, que constituye un cuerpo profesional del Estado, organizado en carrera pública jerarquizada (art. 61 del citado Decreto Ejecutivo N° 29428-RE).

Según advertimos desde el dictamen C-156-95 de 7 de julio de 1995 y reafirmamos en el citado dictamen C-070-2018, una de las particularidades del régimen estatutario del Servicio Exterior es que, a diferencia del Servicio Civil, como piedra angular de la "carrera diplomática", se impone la "rotación" o el "traslado" del servidor de carrera en las diversas funciones que componen el denominado Servicio Exterior (arts. 1, 7, 8 y 19); diseñándose así un marco reglado e imperativo de equiparación de 7 categorías, en un contexto de relaciones de equivalencia, en tratándose de servidores pertenecientes al así llamado servicio diplomático o consular de la Nación, con relación a los del servicio interno (art.9)³, con varias

² Sobre los alcances del término "relaciones internacionales", véase la resolución No. 6624- 94 de las 9:00 horas del 11 de noviembre de 1994; citado en el dictamen C-081-97, de 20 de mayo de 1997.

³ **Artículo 9.** El Servicio Exterior será organizado del modo siguiente, respetando las correspondientes equivalencias:

finalidades esenciales⁴, pero la que más interesa en este caso es la que pretende satisfacer el denominado "*principio de alternación*", que busca que los funcionarios de carrera presten sus servicios en el exterior y en la planta interna del Ministerio, obedeciendo al interés de mantenerlos en vinculación con la problemática e identidad cultural de la Nación costarricense. Por ello es que se establece la obligación de trabajar y permanecer, durante lapsos alternativos, en el servicio exterior y en el interior (art. 22). Y por ello reafirmamos que la rotación que impone la diplomacia entre cargos del Servicio Interno, del Servicio Consular y del Servicio Diplomático, hace que los funcionarios de carrera no adquieran derecho alguno a la función o puesto que desempeñen en un momento determinado, sino a una categoría⁵ dentro de la jerarquía de la carrera, según el escalafón (arts. 9, 11, 12, 19 y 22 de la citada Ley No. 3530 y 2.4, 2.10, 2.24, 41, 62 y 74 del Decreto Ejecutivo N° 29428-RE); la cual sirve de criterio reglado insoslayable para su designación.

A manera de ejemplo, en el citado dictamen C-156-95, cita como referencia la resolución No. 1868-93 de las 15:27 hrs. del 23 de abril de 1993, de la

Diplomático	Consular	Servicio Interno	Categoría
Embajadores		Directores	Primera
Ministros	Cónsules Generales	Jefe de Departamento de Primera Clase	Segunda
Consejeros	Cónsules Generales de Segunda Clase	Subdirector de Ceremonial	Tercera
Primeros Secretarios	Cónsul de Primera Clase	Jefes o Encargados de Sección	Cuarta
Segundos Secretarios	Cónsul de Segunda Clase con más de 4 años de servicio	Funcionarios auxiliares Clase con más de 4 años de servicio	Quinta
Terceros Secretarios	Vicecónsul	Funcionarios auxiliares con más de 2 y menos de 4 años de servicio.	Sexta
Agregado	Agente Consular	Funcionarios auxiliares con menos de 2 años de servicio	Sétima

⁴ Entre ellas, la equiparación salarial, por la que se considera que los funcionarios del Servicio Diplomático y Consular devengan sueldos iguales a los del Servicio Interno de igual categoría según escalafón, y que resulta aplicable en los supuestos específicos del pago de prestaciones legales y del Impuesto de la Renta (Dictámenes C-069-93 de 20 de mayo de 1993, C-269-2017 de 16 de noviembre de 2017, C-146-2018 op. cit. y C-293-2018, de 22 de noviembre de 2018).

⁵ Cada uno de los grados jerárquicos del escalafón de los funcionarios de carrera (art. 2.4 del Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, Decreto Ejecutivo No. 29428).

Sala Constitucional; la cual transcribimos de forma más completa a la reseñada en aquel pronunciamiento, para ilustrar el punto.

"TERCERO.- (...) Por su parte, el artículo 9 del Estatuto organiza el servicio exterior -que comprende el servicio diplomático, el consular y el interno- y señala que al rango de Embajador corresponde el cargo de Director si el funcionario fuere asignado al servicio interno (Embajador y Director forman parte de la "categoría primera"). De igual manera, el rango de Ministro equivale al de Cónsul General de Primera Clase, y, domésticamente, al cargo de Jefe de Departamento. Ello es razonable considerando que -a diferencia del servicio civil en funciones ajenas al servicio exterior- el funcionario lo que ostenta es un derecho al rango y a un cargo que el artículo 9 del Estatuto considere equivalente: no podría, por ejemplo, nombrarse a quien sea Embajador Ministro en el exterior o Jefe de Departamento en el servicio interno del Ministerio: la administración tiene la potestad de designarlo en cualquier lugar en el exterior, en el servicio diplomático o en el consular, siempre que respete su rango, o de nombrarlo en el servicio interno en la categoría que la ley considera equivalente. Por otra parte tampoco el rango de Embajador lleva aparejada, per se, la función de Jefe de Misión, decisión eminentemente discrecional del Ejecutivo, y bien puede haber en una sede un funcionario con rango de Embajador sin que el Ejecutivo le designe Jefe de Misión."

De modo que el objetivo primordial del Estatuto de Servicio Exterior es lograr la profesionalización del Servicio Exterior; es decir que la ocupación habitual y normal del funcionario sea el fungir en puestos propios del Servicio Exterior -tanto en el exterior o en el servicio interno del Ministerio-, según corresponda a la equiparación reglada de las categorías del escalafón que legalmente ha sido establecida. En lo cual se especializará por medio de capacitación y de la experiencia que va acumulando en los diversos puestos que ocupe (pronunciamiento OJ-102-99 de 30 de agosto de 1999) y ya no por la consolidación de funciones específicas y concretas en el tiempo, como se exige, por antonomasia, en el régimen de mérito del Servicio Civil.

Así, el sistema de nombramientos y ascensos en la carrera diplomática está estructurado bajo esos criterios especiales prefijados y regula el ascenso o avance gradual y progresivo dentro de los escalafones sucesivos de las categorías establecidas (pronunciamiento OJ-102-99, op. cit.), en torno a dos criterios básicos: derecho a una categoría específica y actualidad en el empleo en actividades propias del Servicio Exterior, así como su desarrollo a través del mérito profesional, en el que la antigüedad, así como la

importancia, lugar y condiciones de los servicios prestados, ocupan un lugar preferente.

C) La excepcionalidad a la regla general, según la cual las funciones del servicio exterior deben ser desempeñadas por los funcionarios de carrera, sólo aplica en los casos así contemplados expresamente por el Estatuto de Servicio Exterior de la República (art. 8).

Como manifestación innegable del carácter especial y diferenciado de la carrera diplomática y consular, en relación con otros sistemas de carrera administrativa existentes en nuestro medio, con el Estatuto de Servicio Exterior de la República (Ley No. 3530 y sus reformas), el legislador rediseñó los criterios y estructura que rigen actualmente la carrera diplomática y estableció por su cuenta las excepciones al régimen general de carrera que estableció como regla.

De acuerdo con lo regulado por el Estatuto de Servicio Exterior la de República (Ley No. 3530), el servicio exterior se integra con tres clases de funcionarios: el personal de carrera, el personal en comisión y el personal técnico y auxiliar (*artículo 2*). Y la regla general que se infiere de ese régimen especial de empleo, es que las funciones del servicio exterior *—que comprende indistintamente el Servicio Diplomático, el Servicio Consular y el Servicio Interno—* (art. 1), salvo las excepciones contempladas por esta Ley *—dice la norma—*, deben ser desempeñadas por la primera de esas tres clases; es decir los funcionarios de carrera (*artículo 8*). (Entre otras, véanse las sentencias No.s 02829-98 y 2007-015264 op. cit.).

Según hemos reconocido⁶, con base en lo dispuesto por los ordinales 140, inciso 1), en relación el 192, ambos constitucionales, la propia Sala Constitucional ha sido enfática en reconocer que en la mente del constituyente estaba la idea de que no todos los servidores públicos podían estar cubiertos por determinado régimen estatutario, pues la forma de escogencia, las capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia, no son iguales en todos los casos. De ahí que los principios derivados del artículo 192 son aplicables a ciertos funcionarios - la mayoría- no a todos. Así advierte que la Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como lo son los ministros de gobierno (art. 139.1 CP), los miembros de la fuerza pública,

⁶ Dictámenes C-182-2002, de 15 de julio de 2002, C-333-2005, de 26 de setiembre de 2005 y C-081-2016, de 20 de abril de 2016, entre otros muchos.

los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos (art. 147.3 CP⁷), y en general, "los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza" (artículo 140 inciso 1) CP) (Resolución No. 1119-90 de las 14:00 hrs. del 18 de setiembre de 1990, ratificada entre otras, por las Nos. 140-93 de las 16:05 horas del 12 de enero de 1993, 7598-94 de 23 de diciembre de 1994 y 5222-94 de las 14:51 hrs. del 13 de setiembre de 1994).

De modo que en contraposición a aquellos servidores públicos de carrera, que gozan de lo que la doctrina ha dado llamar estabilidad propia en el empleo, constitucionalmente se ha reconocido la existencia de los denominados puestos de confianza, legalmente determinados por excepción, nombrados libremente por parte del funcionario que hace la escogencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 1) de la Constitución Política; en cuyos nombramientos se advierte que no se siguen las reglas ni procedimientos ordinarios establecidos para los funcionarios de carrera. Y por ello, se admiten como puestos excluidos de cada régimen los que la propia Constitución Política o el Estatuto de Servicio específico u otras leyes ordinarias determinen de manera expresa e inequívoca.

En tratándose del Estatuto de Servicio Exterior de la República, Ley No. 3530, hemos sido claros y concisos en advertir que se excluyen del régimen general de "carrera diplomática", además del Ministro del ramo: **1)** Misiones diplomáticas, los embajadores, enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios, que son de designación del Consejo de Gobierno (art. 147.3 de la Constitución Política), siempre y cuando que por sus méritos sean aptos para desempeñarlos satisfactoriamente (arts. 3 y 10); **2)** Funcionarios en Comisión⁸ que, por especiales razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia, sean llamados a desempeñar aquellos cargos del Servicio Exterior reservados, según esta ley, a las personas incorporadas a éste; cuyo libre nombramiento y remoción le compete al Poder Ejecutivo –stricto sensu-, pudiendo ser llamados a desempeñar sus cargos también ad honorem, siempre que el nombramiento se haga por un plazo no mayor a seis meses (arts. 48 y 49) y **3)** Los funcionarios del servicio auxiliar y el personal a que se refiere el inciso b) del artículo 52, serán de libre

⁷ Nombrados por el Consejo de Gobierno.

⁸ Véase el dictamen C-388-2014, de 17 de noviembre de 2014.

nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo (art. 55) (Dictamen C- 332-2015, de 4 de diciembre de 2015)⁹.

De la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, No. 3008 de 18 de julio de 1962, se pueden inferir otros puestos de confianza nombrados por el Poder Ejecutivo, como: **4)** los asesores en cantidad no mayor a seis (6) para asuntos de política exterior, económicos, sociales y jurídicos; quienes colaborarán con el Ministro y los Directores en el estudio y dictamen de asuntos que les sean encomendados y serán además incluidos en la Lista Diplomática de Costa Rica, pero servirán sus cargos ad honórem (art. 9). Así como también, **5)** las Misiones especiales que serán también nombradas por el Poder Ejecutivo (art. 13). Y del Reglamento de Tareas y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Ejecutivo No. 19561 de 9 de marzo de 1990, se adicionan a la lista de puestos de confianza **6)** los dos Viceministros, uno encargado de la política exterior y relaciones internacionales, otro Administrativo; ambos superiores jerárquicos en su materia respectiva del personal inmediato del Ministerio (art.10, en relación con el artículo 47 de la Ley General de la Administración Pública, nombrados por el Presidente de la República).

Ahora bien, en el contexto explicado, en el que se permite al legislador ordinario exceptuar a ciertos funcionarios de la aplicación de un determinado régimen estatutario, es válido cuestionarse, por ejemplo, si determinados puestos de Directores de departamentos ministeriales o de órganos adscritos, están o no exceptuados de un determinado régimen de carrera, a fin de considerarlos válidamente o no como empelados de

⁹ Importa señalar *grasso modo* que en el caso de personal en comisión y del personal técnico y auxiliar, conforme al Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, Decreto Ejecutivo No. 29428, el Poder Ejecutivo deberá efectuar el nombramiento mediante acuerdo motivado, en el que consten las razones del nombramiento, una indicación precisa de las disposiciones legales y reglamentarias en que se fundamenta y las cualidades específicas del designado para cumplir la misión de que se trate (arts. 15 y 16). Además, en tratándose de funcionarios en comisión, de funcionarios técnicos y auxiliares, deberá acreditarse documentalmente la preparación académica o profesional, ética, cultura, civismo y conducta regular (arts. 18, 20 y 25 de ese cuerpo reglamentario y 19 de la Ley Orgánica). Y en el caso de Jefes de Misión, la comprobación de aptitud a que se refiere el artículo 10 del Estatuto corresponderá al Consejo de Gobierno mediante los procedimientos que estime oportunos. En todo caso no se tramitará ninguna solicitud de beneplácito mientras no consten en el expediente respectivo los documentos a que se refieren los incisos a), b), c), d), e), f) y g) del artículo 18 del citado Reglamento estatutario.

confianza, y por tanto, de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo.

Según ha determinado la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General, para que un puesto del Poder Ejecutivo pueda considerarse excluido del Régimen estatutario del ámbito al que pertenece, es necesario que una norma de rango legal, o superior, así lo disponga (Entre otros, los dictámenes C-102-91, de 18 de junio de 1991; C-028-97, de 17 de febrero de 1997; C-182-2002, de 15 de julio del 2002 y C-075-2010, de 21 de abril del 2010).

Y recientemente, a modo de precedente administrativo, hemos enunciado un principio que podríamos enunciar como "*pro régimen estatutario*", según el cual, ante la insuficiencia¹⁰ de la norma legal que se aduce para fundamentar la exclusión de un puesto de determinado régimen estatutario, y catalogarlo así como de confianza, debe privar la regla general prevista, incluso en normas de rango constitucional -191 y 192 *op. cit.*-, en el sentido de que sí forman parte del régimen estatutario (dictamen C-036-2018, de 21 de febrero de 2018).

Incluso en el citado precedente administrativo se aludió que la única vía para que esos puestos fueran catalogados como empleados de confianza sería lo dispuesto por el artículo 4, inciso g) del Estatuto de Servicio Civil - *introducido por Ley No.7767 de 24 de abril de 1998*-. No obstante, esa hipótesis se desechó porque tanto la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil (oficio AJ-353-98), como ésta Procuraduría (dictamen C-051-2007, de 22 de febrero de 2007), han indicado que esa norma solo aplica con respecto a los cargos del más alto nivel de dirección, como podría ser un Director General¹¹. Así que aquella norma, además de resultar propia de otro régimen estatutario, podría por sí misma resultar

¹⁰ Porque no se indica expresamente que sean puestos excluidos del régimen, por ejemplo.

¹¹ Véase que conforme a los arts. 3 inciso b) y 6 de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 3008, así como el ordinal 4 del Reglamento de Tareas y Funciones de ese Ministerio, Decreto Ejecutivo No. 19561, disponen que el "Director General del Ministerio" es el "Jefe Administrativo" de las diversas divisiones y dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que su posición equivale a la de un Viceministro de Gobierno, y sustituye al titular de la Cartera en las ausencias de éste cuando así le fuere indicado por el Presidente de la República. Y de la revisión de las normas que rigen a la Dirección de Política Exterior (arts. 36 y 37 del citado Reglamento) no se observa que por la naturaleza de sus funciones sean incompatibles con la cobertura del régimen estatutario de Servicio Exterior

insuficiente para desaplicar la regla general de pertenencia al Régimen de Servicio Exterior. Recuérdese que la determinación de si un funcionario es o no de confianza, y por ende, excluido del régimen de mérito, es una cuestión que está librada a la Ley y a la naturaleza sustancial de sus funciones (Resolución No. 2016018087 de las 11:10 hrs. del 7 de diciembre de 2016, Sala Constitucional).

De modo que, a nivel de regla general, podemos reafirmar que el Estatuto de Servicio Exterior de la República, Ley No. 3530, establece que los funcionarios de carrera serán los que prevalentemente desempeñen cargos tanto en el exterior o en el servicio interno, salvo las excepciones contempladas en esa misma Ley (art. 8)."

Hasta aquí la transcripción y subsecuente ratificación, ahora por dictamen vinculante, del criterio técnico jurídico del pronunciamiento OJ-115-2018 op. cit, y demás doctrina administrativa en él contenida.

D) El alcance limitado del Art. 4 inciso g) del Estatuto de Servicio Civil con respecto a los cargos del más alto nivel de dirección, como podría ser únicamente un Director General.

Ahora, puntualmente la consulta que se nos plantea está orientada a que se defina si en virtud de lo dispuesto en el inciso g) del artículo 4 la Ley N° 1581 y sus reformas¹², los puestos de Director de la Dirección de la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Servicio Exterior, Dirección de Cooperación Internacional, Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto, y el Instituto Manuel María Peralta, todos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, están

¹² "Artículo 4º- Se considerará que sirven cargos de confianza: (...) g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros. Queda entendido que estos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico."

El mencionado numeral contempla una disposición transitoria en la Ley N° 7767 del 24 de abril del 1998, que señala: "Transitorio al inciso g) Las personas citadas en el inciso anterior, que actualmente ocupen en propiedad tales cargos, conforme al artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil seguirán en esa misma condición hasta el cese de la prestación de sus servicios. Cuando esto ocurra y el cargo quede vacante, la Dirección General de Servicio Civil elaborará la correspondiente resolución declarándolo de confianza. (Así adicionado el inciso anterior incluyendo su Transitorio, por la Ley No.7767 de 24 de abril de 1998) "

cubiertos por el Régimen de Servicio Exterior de la República o si se trata de servidores excluidos de la protección de ese régimen especial y son, por tanto, puestos de confianza.

Aun admitiendo que, con base en lo dispuesto por los arts. 140.1 y 192 de la Constitución Política, podrían establecerse excepciones al régimen estatutario que encuentra desarrollo en diversos cuerpos normativos, dejando a la ley –formal y material- (reserva absoluta de ley en la materia) dicha exclusión solo en casos muy calificados (Dictamen C-271-2009, de 2 de octubre de 2009), esta Procuraduría General ha indicado, reiteradamente, que para que un puesto del Poder Ejecutivo pueda considerarse excluido del Régimen de mérito es necesario que una norma de rango legal, o superior, así lo disponga de manera expresa (Dictámenes C-028-97, de 17 de febrero de 1997 y C-144-2008, de 5 de mayo de 2008), y partiendo que la Constitución Política establece, como principio general, la inclusión de todos los servidores del Estado en el régimen estatutario (arts. 140, inciso 1 –a contrario sensu–, 2; 191 y 192 del Texto Fundamental), hemos insistido en que las excepciones referidas a la exclusión de dicho régimen deben ser interpretadas, consecuentemente, en sentido restrictivo –*jamás extensivo*– y con estricto apego a la normativa constitucional (Dictamen C-102-91, 18 de junio de 1991. En sentido similar los dictámenes C-182-2002, de 15 de julio del 2002; C-075-2010, de 21 de abril del 2010; C-314-2015, de 20 de noviembre de 2015 y C-036-2018 op. cit. Así como el pronunciamiento OJ-101-2008, de 13 de octubre de 2008).

De la revisión de las normas que rigen a las distintas Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (arts. 3 incisos b), c) y d), 6, 7, 8, 18 y 20 de la Ley Orgánica de esa cartera ministerial, No. 3008, así como los arts. 4 incisos d), f), g), h), j) y o), 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 50, 51, 52, 54, 79 y 80 del Reglamento Tareas y Funciones Ministerio Relaciones Exteriores, decreto ejecutivo No. 19561), no se observa que el régimen jurídico aplicable a ese tipo de funcionarios, o la naturaleza de sus funciones, sean incompatibles con la cobertura del Régimen de Servicio Exterior, para que se justifique de algún modo su eventual exclusión del mismo; la cual, en todo caso, no ha sido legalmente dispuesta.

Tal y como lo aludimos en el pronunciamiento OJ-115-2018, la única vía para que esos servidores pudieran ser catalogados como “funcionarios de confianza” sería con base en lo dispuesto en el artículo 4, inciso g) del Estatuto de Servicio Civil; no obstante, esa hipótesis se desechó porque tanto la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil (oficio AJ-353-98, así como el oficio DG-OF-415-2018, de 24 de octubre de 2018), como ésta Procuraduría (dictámenes C-146-2003, de 26 de mayo de 2003; C-051-2007, de 22 de febrero de 2007; C-405-2007, de 12 de noviembre de 2007; C-297-2015, de 3 de noviembre de 2015. Así como el pronunciamiento OJ-153-

Sra. Epsy Campbell Barr
Vicepresidenta
Ministra de Relaciones Exteriores y Culto

05 de diciembre de 2018
C-304-2018
Pág. 15

2002, de 30 de octubre de 2002), han indicado que esa norma solo aplica con respecto a los cargos del más alto nivel de dirección, como podría ser un "Director General"¹³, como el que existe orgánicamente en aquel Ministerio; el que, conforme a lo dispuesto en los arts. 3 inciso b) y 6 de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 3008, así como el ordinal 4 del Reglamento de Tareas y Funciones de ese Ministerio, Decreto Ejecutivo No. 19561, es el "Jefe Administrativo" de las diversas divisiones y dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, y que su posición equivale a la de un Viceministro de Gobierno, y sustituye al titular de la Cartera en las ausencias de éste cuando así le fuere indicado por el Presidente de la República. Sin obviar, que su trabajo consiste en colaborar y participar de acuerdo con las directrices del Ministro y de los Viceministros en la elaboración y desarrollo de las políticas institucionales y en la ejecución de sus programas (art. 14 del citado Reglamento de Tareas).

Para ilustrar nuestra posición, sirva la siguiente transcripción del dictamen C-051-2007 op. cit, por el que destacamos que la exclusión de un funcionario del Régimen de méritos, con base en el artículo 4, inciso g, del Estatuto de Servicio Civil, solo aplica para los cargos del más alto nivel de dirección:

"... otro requerimiento para que un cargo sea catalogado de confianza con base en la norma que hemos venido examinando, consiste en que se trate de un cargo del más alto nivel de dirección, de manera tal que sea importante para desarrollar el proyecto político del gobierno. Por ello, no basta con que quien ocupe ese cargo (atendiendo la nomenclatura interna, la costumbre, o cualquier otra situación) sea catalogado como "director" o "director general" para que se considere incluido dentro de los supuestos del artículo 4 inciso g) del Estatuto de Servicio Civil, pues en ese caso, podrían excluirse del régimen de méritos a funcionarios cuyas características no lo justifican. Del mismo modo, si se atiende solamente a la nomenclatura del cargo, podría ser que no se cataloguen como de confianza algunos cargos que sí son del más alto nivel de dirección."

Así que aquella norma, además de resultar propia de otro régimen estatutario, por sí misma resultar insuficiente para desaplicar la regla general de pertenencia al Régimen de Servicio Exterior en el caso de los puestos de Director de la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Servicio Exterior, Dirección de

¹³ "Para que un cargo sea declarado de confianza, en los términos previstos en el artículo 4 inciso g) del Estatuto de Servicio Civil, es necesario que dependa directamente del Ministro o Viceministro respectivo, que se trate de un cargo a plazo indefinido, y que sea del más alto nivel de dirección." Dictamen C-051-2007 op. cit.

Cooperación Internacional, Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto, y el Instituto Manuel María Peralta, todos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Recuérdese que la determinación de si un funcionario o un cargo determinado es o no de confianza, y por ende, excluido del régimen de mérito, es una cuestión que está librada a la Ley y a la naturaleza sustancial de sus funciones (Resolución No. 2016018087 de las 11:10 hrs. del 7 de diciembre de 2016, Sala Constitucional).

Incluso, admitir lo contrario resultaría ilógico, y por demás, incoherente con la expresa inclusión que de ellos hizo el legislador en el Estatuto del Servicio Exterior de la República (Ley No. 3530), dentro de la primera categoría equiparada (art. 9) a los efectos del principio de alternación (arts. 1, 7, 8 y 19 de ese cuerpo legal). De haberlos querido excluir, la Ley no los hubiera enlistado con su respectiva equivalencia.

Recuérdese que el objetivo primordial del Estatuto de Servicio Exterior es lograr la profesionalización del Servicio Exterior; es decir que la ocupación habitual y normal del funcionario sea el fungir en puestos propios del Servicio Exterior *–tanto en el exterior o en el servicio interno del Ministerio–*, según corresponda a la equiparación reglada de las categorías del escalafón que legalmente ha sido establecida. Y la principal ventaja de este sistema es que provee a los poderes públicos de unos administradores profesionales, independientes de los vaivenes políticos de la sociedad e íntegramente dedicados a la tarea de servir el interés general.

No se observa entonces que el régimen jurídico aplicable a los citados Directores del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, salvo el Director General, sea incompatible con la cobertura del Régimen de Servicio Exterior, ni que tengan las características para ser catalogados como empleados de confianza en los términos del artículo 4, inciso g, del Estatuto de Servicio Civil. Y por tanto, no están excluidos régimen estatutario del Servicio Exterior.

Por lo expuesto, al margen de la vinculación que pueda producir la doctrina administrativa derivada de nuestros dictámenes, la cual no es en todo caso inmutable y menos frente a un eventual cambio normativo, en el tanto no se ha emitido por parte del legislador norma alguna que incida en lo dicho, no se evidencian motivos o razonamientos jurídicos diversos a los ya considerados, que nos hagan arribar a conclusiones distintas a las enunciadas, concluimos que, con respecto a lo consultado deberá estarse conforme a lo resuelto por este dictamen y nuestra jurisprudencia administrativa.

E) Frente a lo previsto por el régimen estatutario de Servicio Exterior no puede alegarse práctica o costumbre administrativa *contra legem*.

Por la confirmación del criterio técnico jurídico contenido en el pronunciamiento OJ-115-2018 op. cit., nos lleva a reafirmar que, al estarse frente a normas que integran un régimen estatutario especial, al que están sujetos un determinado colectivo de funcionarios públicos en razón de la peculiaridad de las funciones que desempeñan, especialmente regido por normas de Derecho Administrativo, no es posible soslayar y mucho menos desplazar el principio de legalidad o de juridicidad administrativa¹⁴; máxime cuando existe jurisprudencia administrativa de esta Procuraduría General acerca de los temas concernidos, que se constituye como fuente normativa del ordenamiento (arts. 2 de nuestra Ley Orgánica y 7 de la LGAP), y como tal, es de acatamiento obligatorio y debe ser respetada por toda la Administración Pública¹⁵, so pena de incurrir en eventuales responsabilidades personales los funcionarios omisos (dictamen C-118-2011, de 31 de mayo de 2011).

Por ello, bajo ninguna circunstancia una práctica anómala o costumbre administrativa *contra legem* puede convertirse en fuente de derecho, y mucho menos generar derechos adquiridos¹⁶. Antes bien, la Administración se encuentra en el deber

¹⁴ "los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente" (Resolución No. 1998-897 de las 17:15 hrs. del 11 de febrero de 1998, Sala Constitucional).

¹⁵ "Eficacia general" que, según la Sala Constitucional, no resulta moderada "con la tesis manejada por el órgano consultivo en el sentido de que el dictamen es vinculante, únicamente, para la administración pública que consulta y no para el resto de los entes públicos, por cuanto, una vez que se pronuncia, es probable, que salvo circunstancias calificadas, no varíe de criterio, de manera que es usual la reiteración de dictámenes precedentes al evacuarse una nueva consulta, por lo que su eficacia vinculante se extiende no sólo al ente u órgano público que consultó en su momento sino, también, para todas las consultas ulteriores que reiteren un criterio precedente. Los dictámenes de la Procuraduría General de la República al ser calificados, por la ley, como "jurisprudencia administrativa" y al indicar que son "de acatamiento obligatorio", se les atribuye una eficacia general y normativa, en cuanto la intención inequívoca, al emplear tales conceptos jurídicos, es conferirles la condición de fuente del ordenamiento jurídico administrativo y, por consiguiente, un carácter normativo" (Resolución No. 14016-2009 de las 14:34 hrs. del 1 de setiembre de 2009, Sala Constitucional. En sentido similar, la resolución No. 000453-F-S1-2013 de las 14:10 hrs. del 10 de abril de 2013, Sala Primera).

¹⁶ Al respecto, consúltense, entre otras, las sentencias números 328, de las 15:00 horas del 19 de octubre de 1994; 102, de las 9:00 horas, del 31 de marzo de 1995; 140, de las 9:00 horas del 12 de junio de 1998; 173, de las 9:40 horas del 25 de junio de 1999; 79, de las 11:30 horas del 27 de febrero; 234, de las 9:30 horas del 22 de mayo; 406, de las 11:00 horas del 16 de agosto, las tres del 2.002; y, la número 12, de las 9:30 horas del 24 de enero del 2.003; así como la 619, de las 10:00 horas del 30 de junio y 629, de las 9:30 horas del 6 de agosto, ambas de 2004, todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. De igual forma, también se ha señalado que el error en la aplicación de una norma tampoco crea derecho (sentencias números 78, de las 10:10 horas del 31 de enero del 2001; 142, de las 9:40 horas del 10 de marzo del 2004; 627, de las 14:10 horas del 20 de julio de 2005, todas de la

de erradicar toda práctica que se haya venido siguiendo en contra de los mandatos del ordenamiento jurídico (Dictámenes C-271-2006, de 5 de julio de 2006 y C-118-2011 op. cit.).

Conclusiones:

Conforme a una consistente línea jurisprudencial administrativa, por demás vinculante (arts. 2 y 3 inciso b) de la Ley N° 6815), esta Procuraduría General concluye y reafirma que:

Coexisten en nuestro medio diversos Estatutos de Servicio en el empleo público que regulan de forma especial y prevalente, las relaciones jurídico administrativas de servicio de determinados colectivos concretos de funcionarios públicos.

El Estatuto de Servicio Exterior de la República, Ley No. 3530, se constituye en un régimen especial, diferenciado, y por demás prevalente, respecto de la carrera administrativa ordinaria (Servicio Civil), que regula régimen jurídico estatutario del Servicio Exterior y la carrera diplomática.

De acuerdo con lo regulado por el Estatuto de Servicio Exterior la de República (Ley No. 3530), el servicio exterior se integra con tres clases de funcionarios: el personal de carrera, el personal en comisión y el personal técnico y auxiliar (*artículo 2*). Y por regla general las funciones del servicio exterior *—que comprende indistintamente el Servicio Diplomático, el Servicio Consular y el Servicio Interno—* (art. 1), salvo las excepciones contempladas por esa Ley, deben ser desempeñadas por la primera de esas tres clases; es decir los funcionarios de carrera (*artículo 8*). "

Una de las particularidades de la "carrera diplomática", impone la "rotación" o el "traslado" del servidor de carrera en las diversas funciones que componen el denominado Servicio Exterior (arts. 1, 7, 8 y 19); esto es, bajo el "principio de alternación", que los funcionarios de carrera presten sus servicios en el exterior y en la planta interna del Ministerio, según corresponda a la equiparación reglada de las categorías del escalafón que legalmente ha sido establecida (*art.9*). Lo cual constituye elemento reglado de su designación.

Sala Segunda). Incluso se ha sostenido que en materia de empleo público, a una mera actuación administrativa (hecho material) al margen de la ley, es decir, en violación abierta al principio de legalidad, no se le puede reconocer efecto alguno a fin de preservar o mantener derecho alguno (sentencias 370, de las 9:30 horas del 10 de noviembre de 1995 ; 331, las 10:20 horas, del 22 de octubre de 1999 ; 401, de las 15:20 horas, del 4 de mayo del 2000 y 78 , de las 10:10 horas del 31 de enero de 2001, todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

En contraposición a aquellos servidores públicos de carrera, que gozan de lo que la doctrina ha dado llamar estabilidad propia en el empleo, constitucionalmente se ha reconocido la existencia de los denominados puestos de confianza, excluidos de cada régimen por la propia Constitución Política o el Estatuto de Servicio específico u otras leyes ordinarias que así lo determinen de manera expresa e inequívoca.

En tratándose del Estatuto de Servicio Exterior de la República, se excluyen del régimen general de "carrera diplomática", además del Ministro del ramo: **1)** Misiones diplomáticas, los embajadores, enviados Extraordinarios y Ministros Plenipotenciarios, **2)** Funcionarios en Comisión, **3)** Los funcionarios del servicios técnicos y auxiliar, **4)** los asesores en cantidad no mayor a seis (6) para asuntos de política exterior, económicos, sociales y jurídicos; quienes colaborarán con el Ministro y los Directores, **5)** las Misiones especiales que serán también nombradas por el Poder Ejecutivo y **6)** los dos Viceministros, uno encargado de la política exterior y relaciones internacionales, otro Administrativo; ambos superiores jerárquicos en su materia respectiva.

De la revisión del régimen jurídico aplicable a las distintas Direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo el caso del Director General, no se observa que el régimen jurídico aplicable a ese tipo de funcionarios, o la naturaleza de sus funciones, sean incompatibles con la cobertura del Régimen de Servicio Exterior, para que se justifique de algún modo su eventual exclusión del mismo; la cual, en todo caso, no ha sido legalmente dispuesta.

Los puestos de Director de la Dirección de la Dirección General de Política Exterior, Dirección General de Servicio Exterior, Dirección de Cooperación Internacional, Dirección de Protocolo y Ceremonial del Estado y Culto, y el Instituto Manuel María Peralta, todos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, no pueden ser catalogados como "de confianza", en los términos del artículo 4, inciso g, del Estatuto de Servicio Civil. Y por tanto, no están excluidos régimen estatutario del Servicio Exterior.

Existiendo normas imperativas que integran un régimen estatutario especial regido por normas de Derecho Administrativo, bajo ninguna circunstancia una práctica anómala o costumbre administrativa *contra legem* puede perpetuarse y convertirse en fuente de derecho, y mucho menos generar derechos adquiridos; máxime cuando existe jurisprudencia administrativa acerca de los temas concernidos, que se constituye como fuente normativa del ordenamiento (arts. 2 de nuestra Ley Orgánica y 7 de la LGAP), y como tal, es de acatamiento

Sra. Epsy Campbell Barr
Vicepresidenta
Ministra de Relaciones Exteriores y Culto

05 de diciembre de 2018
C-304-2018
Pág. 20

obligatorio y debe ser respetada por toda la Administración Pública, so pena de incurrir en eventuales responsabilidades personales los funcionarios omisos.

Queda así evacuada su consulta.



A handwritten signature in black ink, which appears to read "Luis Guillermo Bonilla Herrera". The signature is written in a cursive style and is positioned above the typed name.

MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera
Procurador Adjunto
Área de la Función Pública

LGBH/sgg