



República de Costa Rica
El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

San José, 06 de octubre de 2020
DM-DJO-1936-2020

Señora Pilar Garrido Gonzalo
Ministra
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
S.D.

Ref: Expediente legislativo N°21.336, Ley Marco de Empleo Público

Estimada Señora Ministra:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con ocasión de hacer referencia al proyecto de ley N°21.336 denominado "Ley Marco de Empleo Público".

Al respecto, hemos sido enterados del inminente dictamen del referido proyecto por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, y nos causa preocupación que las observaciones que presentamos oportunamente ante el referido órgano legislativo, a la fecha no hayan sido incorporadas al texto.

Las observaciones que, desde la Cancillería de la República, consideramos deben ser incorporadas en el texto bajo estudio, tienen como propósito que la propuesta de ley asegure el reconocimiento de las particularidades que componen el Servicio Exterior de la República.

En efecto, el Régimen del Servicio Exterior de la República se compone de una serie de elementos que lo hacen único dentro del sistema costarricense, razón por la cual se ha establecido una serie de cuerpos normativos que lo regulan de manera específica, especialmente el Estatuto del Servicio Exterior, el cual se complementa con una importante serie de normas.

Esta posición ha sido interpretada de esta misma manera por la Procuraduría General de la República, la cual, en su Opinión Jurídica N°115 del 23 de noviembre de 2018: "Con el Estatuto de Servicio Exterior de la República, **el legislador substraigo 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 y especialísimo, respecto de la carrera administrativa ordinaria**" (RESALTADO AÑADIDO).

Así las cosas, como parte de estos aspectos propios del Servicio Exterior deben señalarse: la especialización temática que se manifiesta en concursos de



República de Costa Rica

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

oposición y mérito diferenciados, la categorización del régimen, el esquema de gestión del régimen (los funcionarios del régimen no tienen su propio código presupuestario), el mecanismo de ascensos que no se da por consolidación de funciones, nombramientos por excepción (inopia, emergencia o conveniencia nacional), separación de actividad sustantiva por servicios (interno, diplomático, consular), alternación manifestada en la rotación de los funcionarios entre servicios y traslado en servicio, desarraigo por prestación de servicios fuera del país y en diferentes destinos, pago de costo de vida en el destino que se asigne, traslados de grupo familiar del funcionario al país de destino, régimen especial de vacaciones en servicio diplomático y consular, régimen especial de prohibiciones y obligaciones, entre otras.

En este sentido, partiendo de la premisa anterior, se exponen a continuación las cuestiones a las que se hizo referencia de previo, la mayoría de estas incluidas en la comparecencia ante la Asamblea Legislativa llevada a cabo el pasado 11 de agosto de los corrientes:

- a) Con respecto al artículo 5, inciso b), relativo a la definición de continuidad laboral, se considera esencial que se aclare si los permisos por plazos mayores a un mes se interpretarían o no como una interrupción de la continuidad laboral y las consecuencias que ello traería en la relación laboral. Esta duda surge pues no son pocas las ocasiones en que, por motivos de distinta índole, las personas funcionarias públicas requieren de estos permisos por periodos mayores, a manera de referencia, se hace mención a los artículos 26 del Estatuto del Servicio Exterior, y 34 de su reglamento, los cuales establecen la posibilidad de solicitar un permiso de hasta 4 años una vez que se han cumplido 10 años de servicio.
- b) Con respecto al artículo 7, relativo a las funciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, no se contempla un mecanismo para la comunicación entre este y las instituciones o familias propuestas en el proyecto de ley. Además, el texto no es claro con respecto a los procesos de elaboración de las directrices en materia de empleo público que la institución que usted representa utilizará, lo cual podría generar dificultades de implementación, particularmente en aquellas familias cuyas particularidades son altamente especializadas y que se encuentran concentradas en una sola institución, como el Servicio Exterior.
- c) Con respecto al artículo 8, relativo a las oficinas de Recursos Humanos, es menester hacer referencia a la Comisión Calificadora del Servicio Exterior, la cual se estableció en el capítulo quinto del Estatuto, la cual ostenta funciones enfocadas en personas funcionarias aspirantes o pertenecientes



República de Costa Rica

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

a la carrera diplomática, que este proyecto de ley otorga a las oficinas de Recursos Humanos.

Además de lo anterior, dada la particularidad del Servicio Exterior y la existencia de un cuerpo laboral de cientos de personas funcionarias en el exterior, la Dirección del Servicio Exterior de la Cancillería, tiene a su cargo la fiscalización, regulación y administración del personal en el exterior, todo esto con un alto grado de especialización que trasciende las funciones que desempeña la oficina de recursos humanos.

- d) Con respecto al artículo 12, inciso g), relativo a la familia de Personas servidoras públicas que se desempeñan en funciones del Servicio Exterior, se recomienda modificar dicho inciso para que se lea "*Personas servidoras públicas pertenecientes al Servicio Exterior de la República*". Además, debe indicarse que, para el desempeño de funciones en el exterior, existe una gran variedad de supuestos, por lo que, para dar seguridad jurídica a este grupo, debe hacerse una relación directa entre la propuesta del inciso con el marco normativo y principios aplicables, así como la relación existente con la regulación especial. Se debe tener en cuenta que, de conformidad con la ley especial que rige esta materia, el Servicio Exterior comprende tres categorías: el Servicio Interno, el Servicio Consular y el Servicio Diplomático y, a la vez, puede integrarse por funcionarios de carrera, personal en comisión y personal técnico y auxiliar, incluso, se podrían tener funcionarios de otros ministerios.

Además de lo indicado, se considera que no hay claridad con respecto a los nombramientos de los embajadores nombrados por el Consejo de Gobierno, pues no se deja claro si, no obstante la naturaleza de confianza, pertenecen o no a esta familia.

- e) Con respecto a la denominada "alta Administración Pública", establecida en el artículo 16, este Ministerio considera esencial que se aclare a cuáles puestos se pueden considerar incluidos en artículo, si son únicamente los establecidos en el numeral 33 de este texto o si se podrían considerar incluidas las direcciones de la Cancillería. Este asunto es de vital importancia que sea aclarado por cuanto, si se analiza el Estatuto en concordancia con lo que ha sido establecido por la Procuraduría, se estaría en contraposición a la norma especial pues los nombramientos de estos puestos deben ser necesariamente realizados eligiendo a personas funcionarias de la carrera diplomática que hayan alcanzado el rango de Embajador, la más alta del escalafón.



República de Costa Rica

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

- f) Con respecto al artículo 21, relativo a capacitaciones, se considera indispensable incluir al Instituto Diplomático (próximamente Academia Diplomática) Manuel María de Peralta, el cual tiene a cargo la capacitación especializada del Servicio Exterior.
- g) Con respecto al artículo 23, relativo a la denominada "carrera administrativa", de conformidad con lo indicado supra, ha quedado claro que la carrera diplomática contiene particularidades que la diferencian de otros regímenes, como rangos y funciones definidos por acuerdos internacionales.

Como bien señaló la Procuraduría, tal y como se indicó al inicio del presente oficio, con el Estatuto del Servicio Exterior se substraigo este régimen del resto regímenes, por lo que el principio de carrera administrativa como rector del empleo público, al ser omiso en cuanto al Servicio Exterior, estaría afectando el concepto y existencia de la carrera diplomática.

- h) Con respecto al artículo 24, inciso c), relativo a los mecanismos de promoción interna y que establece que para ascender en los respectivos escalafones, se procederá con concursos por oposición o de valoración de méritos, es menester indicar que la realidad de este Ministerio ha llevado a que el sistema de ascensos en la carrera diplomática se base en el artículo 18 del Estatuto, el cual se concreta en ascensos directos entre categorías una vez que se cumplan los supuestos de dicho artículo, por lo que la redacción de la propuesta podría generar roces con la manera en que se ha definido como la idónea para tramitar estos ascensos.
- i) Con respecto al artículo 25, relativo a los principios del salario global, debo indicar que para que este sistema sea aplicable al Servicio Exterior, hay que incluir en las valoraciones elementos que a la fecha no se consideran salario pero que necesariamente debe identificarse así, como el costo de vida del país receptor, los costos de instalación en el país de destino por rotación y traslados, entre otros. Este asunto se encuentra plasmado también en el artículo 7, inciso k) relativo a la competencia del MIDEPLAN en cuanto al establecimiento de un sistema único y unificado de remuneración.
- j) Con respecto al artículo 27 relativo a los grados dentro de las familias, debe señalarse que la carrera diplomática contempla un escalafón bien definido que va desde la séptima categoría (Agregado) hasta la primera categoría (Embajador), el cual es único en la Administración Pública e inherente a la diplomacia misma, pues no solo en Costa Rica se ha utilizado este modelo de escalafón, por lo que no deberían ser variados por una disposición de



República de Costa Rica

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

carácter general. En este mismo sentido relativo a la especialidad que permea a la carrera diplomática, debe señalarse que dicha característica debe ser resguardada por la particularidad en el proceso de selección que es restringido a ciertas carreras descritas en la ley y sus atinencias.

- k) Con respecto al artículo 33, relativo al salario global de las altas jerarquías, tal y como se señaló anteriormente, las remuneraciones de nuestra representación en el exterior, tienen varios componentes en que, a la hora de combinarse con el salario base, pueden llegar a superar el de quien ejerza la Presidencia de la República. Este artículo es omiso en cuanto al rango que desempeñan en las jerarquías salariales quienes formen parte del Servicio Exterior. De conformidad con lo expuesto, debe exceptuarse de esta escala al Servicio Exterior pues este tipo de limitaciones reducirían a la imposibilidad el mantener diplomáticos en el exterior.
- l) Con respecto al artículo 35, relativo a las vacaciones, debe señalarse que un tope de vacaciones de 20 días no se considera viable de aplicar a las personas funcionarias destacadas en el exterior, quienes en la actualidad gozan de 30 días anuales. Lo anterior no se trata de un plazo antojadizo, sino que, en atención a la condición especial de encontrarse fuera del país, utilizan parte de esos días para realizar viajes a Costa Rica con el objetivo de realizar trámites administrativos y personales, por lo que rebajar dicho plazo en una tercera parte haría que su derecho indisponible a las vacaciones se vea altamente limitado.
- m) Con respecto al artículo 39, relativo a la definición de las personas funcionarias de confianza, es menester indicar que el inciso a) no hace mención ni diferenciación a las jefaturas de las misiones diplomáticas a cargo de embajadores de carrera ni de encargados de negocios a.í. ni ad hoc, los cuales no son nombramientos de carácter discrecional. En este orden de ideas, debe señalarse que el inciso i) no toma en consideración al Estatuto del Servicio Exterior, dado que, por el grado de especialización, conocimiento y experiencia en diplomacia, política exterior y relaciones diplomáticas, se ha establecido que dichos puestos deben ser ocupados por embajadores de carrera. El Estatuto contempla la discrecionalidad del jerarca para elegir entre profesionales con dicho rango, pero excluye la discrecionalidad de nombramiento de personas ajenas a la institución, por lo que la norma anteriormente indicada es más rigurosa y precisa que el mismo inciso i), por lo cual se recomienda mantener la ley especial.
- n) Con respecto al artículo 40, el texto propuesto establece una serie de supuestos en los que se pueden realizar contrataciones de carácter



República de Costa Rica

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

temporal, estableciendo expresamente que no procederán cuando se trate de actividades ordinarias de la institución, con algunas excepciones. Este aspecto contradice lo dispuesto por el propio Estatuto del Servicio Exterior de la República en su artículo 48 con respecto a los nombramientos en comisión, los cuales brindan soluciones a aquellos casos en que, por conveniencia nacional, por inopia o por otras razones de emergencia sea necesario proceder con este tipo de nombramientos, cuyo libre nombramiento y remoción compete al Poder Ejecutivo.

- o) Finalmente, con respecto al artículo 44, relativo a derogatorias, preocupa a este Ministerio el hecho de que el Estatuto del Servicio Exterior se puede ver derogado tácitamente, en el tanto este último contempla aspectos relativos al ingreso a la carrera diplomática, funcionamiento de la Comisión Calificadora del Servicio Exterior, entre otros, que podrían verse contrapuestos a lo establecido en el proyecto de ley. Preocupa además que se pretenda plantear que sea en la vía reglamentaria que se establezca la regulación aplicable al Servicio Exterior, lo cual iría en detrimento de los avances que se han alcanzado hasta el momento en aras de profesionalizar la carrera diplomática.

Finalmente, me permito indicar que al presente oficio se adjuntan doce mociones que desde este Ministerio se han trabajado, las cuales se considera de interés presentar y tramitar, con el objetivo de incorporar las observaciones indicadas anteriormente en el texto que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle, Señora Ministra, las seguridades de mi más alta consideración y estima.

Rodolfo Solano Quirós
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

Cc:
Sr. Marcelo Prieto Jiménez. Ministro de la Presidencia.

CU/RLR