

## DIVISIÓN JURÍDICA

---

Al contestar refiérase  
al oficio N° **08157**

25 de agosto de 2010  
**DJ-3380-2010**

Señor  
Fernando Herrero Acosta  
**MINISTRO**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**

Estimado señor:

**Asunto:** Solicitud de dictamen favorable de acuerdo al artículo 155 de la Ley General de Administración Pública

Damos respuesta a su nota de fecha 24 de junio, recibida por esta Contraloría General de la República el 02 de julio, ambas fechas de 2010, mediante la cual solicita el dictamen favorable de conformidad con los artículos 153 a 155 de la Ley General de la Administración Pública, con el fin de revocar la reinstalación del funcionario Adrián Barrantes Ramírez.

Adjunta los siguientes documentos: Expediente del procedimiento administrativo 10-0078 con un total de 51 folios; expediente 05-0608 Tomo I el cual consta de 109 folios; y Tomo II con 216 folios.

Previo a resolver el fondo de la gestión planteada, conviene citar los hechos que son relevantes para dictaminar el caso en concreto.

### **I.- Antecedentes:**

El día 13 de diciembre de 2004, el señor Federico Carrillo Zurcher, ex Ministro de Hacienda, presenta ante la Dirección General de Servicio Civil, gestión de despido en contra del señor Adrián Barrantes Ramírez, por el hecho de supuesta reproducción vía correo electrónico de material pornográfico en fecha 01 de octubre de 2004, contraviniendo lo dispuesto en los numerales 91, 96, 97, 100, 109 inciso 37, 103, 110, 111 y 115 del Reglamento Autónomo de Servicios de este Ministerio, 81 inciso l) del Código de Trabajo, artículos 14, 39, 43 y 50 inciso b) y 90 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil; 14, 39 y 43 del Estatuto de Servicio Civil, y el Manual de Normas y Políticas en el uso de correo y acceso a Internet (folios 48 a 55 del tomo II del expediente 05-0608).

El Tribunal de Servicio Civil mediante resolución número 10592 de las 10:25 horas del 10 de mayo de 2005, resuelve improcedente la excepción de falta de derecho y con lugar la gestión promovida por el Ministerio de Hacienda (folios 187 a 191 del tomo II del expediente 05-0608).

En razón de lo anterior mediante Acuerdo No. 050-H que rigió a partir del 16 de junio de 2005, se despidió con justa causa y sin responsabilidad para el Estado al servidor Adrián Barrantes Ramírez (folio 195 del tomo II del expediente 05-0608), el cual de acuerdo a voto de la Sala Constitucional 9059-05 el rige del despido en esta causa comenzó a partir del 22 de agosto de 2005. (folio 200 del tomo II del expediente 05-0608).

Ahora bien, es importante citar que el día 27 de abril de 2005, el señor Federico Carrillo Zurcher, ex Ministro de Hacienda, presenta ante la Dirección General de Servicio Civil, gestión de despido en contra del señor Adrián Barrantes Ramírez, por el hecho de no asistir a sus labores, durante los días 8, 9, 21, 22 y 23 de marzo de 2005, y mediodía del 28 del mismo mes y año, dado que no había presentado a la fecha de presentación de la gestión de despido justificación alguna que fundamentara su falta, ni tampoco consta en los registros que haya solicitado vacaciones durante esos días, por lo tanto se consideró que vulneró lo preceptuado en los artículos 81 inciso g) del Código de Trabajo; los artículos 112 inciso 2, numeral e), 115 inciso 1), 91 inciso 2), 110 y 111 del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Hacienda; 41 inciso a), 43 inciso a) del Estatuto de Servicio Civil y 35 y 50 inciso a) de su Reglamento (folios 51 a 56 del tomo I del expediente 05-0608).

El Tribunal de Servicio Civil mediante resolución número 10621 de las 10:25 horas del 06 de julio de 2005, resuelve improcedente la excepción de falta de derecho y con lugar la gestión promovida por el Ministerio de Hacienda. (folios 68 a 71 del tomo I del expediente 05-0608).

En razón de lo anterior mediante Acuerdo No. 075-H que rigió a partir del 13 de agosto de 2005, se despide con justa causa y sin responsabilidad para el Estado al servidor Adrián Barrantes Ramírez. (folios 72 a 74 del tomo I del expediente 05-0608).

Posteriormente en sede judicial, mediante voto número 173 del Tribunal de Trabajo de las 18:15 horas del 13 de abril de 2007, se revoca la resolución 10621, y consecuentemente se declara sin lugar la gestión de despido incoada. (folios 97 a 101 del tomo I del expediente 05-0608).

Con fundamento en esta sentencia judicial, y mediante acción de personal número 210050889 con fecha de rige 16 de febrero de 2010, es que se reinstala en propiedad al señor Adrián Barrantes Ramírez (folio 8 del expediente de revocación 10-0078), sin embargo, con la gestión presentada, se solicita a esta instancia emitir dictamen favorable, con fundamento en el artículo 155 de la Ley General de Administración Pública a fin de revocar tal acto administrativo.

## **II.- Consideraciones jurídicas:**

La gestión que nos ocupa tiene por objeto el que este órgano contralor emita Dictamen favorable a fin de revocar el acto que ordenó la reinstalación del funcionario Adrián Barrantes Ramírez.

Ahora bien, revisando lo establecido en las normas que sirven de sustento a la presente solicitud, encontramos que estas se encuentran ubicadas en el Capítulo V de la Ley General de Administración Pública, denominado “De la revocación”, es decir, la posibilidad que tiene la Administración Pública para rectificar su proceder mediante el ejercicio de su potestad revisora.

Dentro de los mecanismos a los que puede acudir la Administración en ejercicio de su potestad revisora está el de la revocatoria de los actos administrativos, prevista en los numerales 152 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

Ahora bien, en lo que la revocatoria interesa, cabe señalar que el artículo 152 de la Ley General de la Administración Pública establece como principio general que: "1.-El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley. 2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin".

A fin de tener mayor claridad sobre los alcances del instituto de la revocación, resulta de gran utilidad transcribir lo expuesto por el jurista costarricense Eduardo Ortíz Ortíz durante el debate legislativo del proyecto de Ley General de Administración Pública, acerca del artículo 152:

“... Es lo que llaman de la revocación del acto, que consiste en el retiro de un acto regular acomodado a derecho, pero que llega a ser inconveniente después de haber sido dictado, porque hechos nuevos o errores de juicio inicial al dictarlos producen un desajuste progresivo entre el acto y el interés público. Supóngase que se otorga un permiso para establecer puestos de venta en diciembre alrededor del Parque Central, pero resulta que el crecimiento de la población y el tránsito es tan grande que eso empieza a producir accidentes, lesiones o muerte, porque la gente que está interesada en comprar invade las calles y hay atropellos, o hay demasiada gente en la calle. Entonces, ese acto que se dictó conforme a derecho resulta cada vez más inoportuno o inconveniente o evidentemente inoportuno, y es necesario retirarlo para poder evitar los desórdenes o los accidentes que se están produciendo. Nosotros restringimos la posibilidad de revocar que es muy importante a los casos en donde haya razones de mérito o conveniencia que lo aconsejen. Llega incluso a imponer la obligación de revocar cuando la divergencia entre el acto y el interés público sea evidente y muy grave. Aún cuando haya derechos. Sólo que como verán acto seguido nosotros imponemos que cuando hay derecho se tengan que indemnizar esos oficios y esos derechos.” (Ver expediente legislativo No. A23E5452, Acta No. 102 folios del 363 al 375, citado por el autor Roberto Quirós Coronado en el libro “Ley General de la Administración Pública, concordada y anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional, pg. 253)

De conformidad con la norma transcrita, la primera exigencia para que la Administración pueda revocar un acto suyo es la existencia de razones de oportunidad, conveniencia o mérito.

La segunda exigencia que establece la Ley General de la Administración Pública (artículo 152, inciso 2) para que proceda la revocatoria es que haya divergencia "grave" entre los efectos del acto y el interés público. En razón del bien jurídico que se pretende tutelar, a saber, el interés público (definido en el artículo 113 de la misma Ley General), se autoriza la revocatoria del acto pese al tiempo transcurrido (no más de cuatro años), o a los derechos creados, o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin.

Asimismo, el numeral 153 de la Ley General de la Administración Pública explica los factores que inciden en la determinación de las "razones de oportunidad, conveniencia o mérito". Concretamente señala que "La revocación podrá fundarse en la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario"; o "(...) en una distinta valoración de las mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, o del interés público afectado". Finalmente, en cuanto al tema el artículo 156 inciso 1) señala que no será posible la revocación de actos reglados.

Por otra parte, otro mecanismo del cual puede echar mano la Administración a fin de anular actos declaratorios de derechos, es la aplicación del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, el cual regula la posibilidad de que la Administración, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República –o de la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos directamente relacionados con la hacienda pública--, declare en vía administrativa la nulidad de un acto suyo declaratorio de derechos, cuando esa nulidad, además de absoluta, sea evidente y manifiesta.

Ahora bien, si como producto de la potestad de revisión oficiosa la Administración detecta la existencia de un acto suyo declarativo de derechos con vicios de nulidad, sin que ésta sea absoluta, evidente y manifiesta, lo procedente es declararlo lesivo a los intereses del Estado, a efecto de propiciar con posterioridad su anulación en un proceso contencioso administrativo (artículo 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo).

Por tanto, valorando la aplicación de las normas transcritas, sobre todo los artículos 152 a 156 al caso concreto, se procedió a dilucidar si la revocación pretendida se sustentaba en razonamientos de oportunidad o mérito de acuerdo a la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto originario; a la grave divergencia con el interés público, y si constituía un acto reglado o discrecional.

De los documentos que acompañan la gestión del Ministerio de Hacienda, no encontramos una fundamentación que permita tener claro, aquellas nuevas circunstancias de hecho no existentes o no conocidas al momento de dictarse el acto, por las cuales se pretende su revocación. La norma también presupone una distinta valoración de las mismas circunstancias de hecho que dieron origen al acto, sin embargo, no entiende este órgano contralor de qué forma pudieron variar las circunstancias de hecho que dieron origen a la reinstalación, pues lo cierto es que fue en acatamiento de una sentencia judicial. Aparte, de que no se adjunta el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, de acuerdo con el artículo 156 de la Ley General de Administración Pública.

También y no menos importante, es que el acto de reinstalación el cual se pretende revocar, es un acto no discrecional, por lo tanto reglado, fundado en una sentencia judicial, la cual de acuerdo con el

artículo 140 inciso 9) de la Constitución Política, es competencia del Ministro del ramo ejecutarla y hacerla cumplir.

No obstante lo expuesto, revisando los antecedentes del caso, asimismo puede determinarse que el asunto el cual se pretende revocar no reviste la característica de ser un acto administrativo sobre el cual se dio la aparición de nuevas circunstancias de hecho, no existentes o no conocidas al momento de dictarse.

En ese sentido, puede constatarse fácilmente que el Ministerio de Hacienda fue notificado de dos gestiones de despido (aprobadas por el Tribunal de Servicio Civil), existentes en archivos de la institución, en contra del señor Barrantes Ramírez, y lo anterior puede verificarse según tomos I y I del expediente 05-0608.

Ahora bien, sin entrar en consideraciones acerca de la legalidad o no del acto administrativo el cual se pretende revocar, consideramos, que si bien se tenía la notificación de una resolución judicial la cual debía ser ejecutada, no menos cierto, es que se hubiera puesto en conocimiento de la instancia laboral, el hecho de que constaba en registros del ex funcionario otra gestión de despido aplicada desde agosto de 2005.

En ese sentido, consideramos, la Administración debió valorar en su momento la prudencia de la reinstalación, así como ante el supuesto de su no aplicación, la negociación de otra alternativa que no fuera su reincorporación al trabajo.

Con respecto al régimen de Servicio Civil, el hecho que un funcionario amparado a este sea despedido puede traer varias consecuencias, entre las cuales procedemos a citar entre otras la prohibición para reingresar a la administración. Uno de los requisitos que establece el artículo 9 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, lo constituye el hecho de que para que una persona ingrese al Régimen de Méritos, no debe haber sido despedido por una falta o infracción a la normativa que regula dicho Régimen en los tres años anteriores a la fecha del ingreso. Este numeral además establece que de ser despedida una persona por segunda ocasión, no podrá ingresar nuevamente a la Administración. Para mayor claridad en lo que interesa se transcribe el artículo en mención: *“Artículo 9.- Son requisitos para ingresar al Servicio Civil, aparte de lo establecido en el artículo 20 del Estatuto, los siguientes: (...).d) No haber sido destituido por infracción de las disposiciones del Estatuto, del presente Reglamento o de los reglamentos autónomos respectivos en los tres años anteriores a la fecha de ingreso, o en un plazo mayor, si a juicio de la Dirección General, la gravedad de la falta lo amerita. Se considerará como inelegible indefinidamente el servidor que por segunda vez haya sido destituido por causal de despido sin responsabilidad patronal en el Poder Ejecutivo o en cualquiera de las instituciones del estado.”*

El artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil establece que para ingresar al Servicio Civil se requiere (...) poseer aptitud moral y física propias para el desempeño del cargo, lo que se comprobará mediante información de vida y costumbres y certificaciones emanadas del Registro Judicial de Delincuentes, Archivos (...).

En ese sentido, según datos de la Dirección Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, una vez que una persona despedida o sancionada cumple su período de inhabilitación, y desea reingresar a la Administración debe hacer la solicitud ante dicha dependencia la cual realizará un estudio de vida y

costumbres a fin de constatar si constituye una persona idónea para laborar con el Estado. Con mucho más razón considera este órgano contralor debe haber un pronunciamiento de esa Dependencia cuando sobre esa persona, la cual desea reincorporarse a la Administración, se encuentre un despido en firme.

Debemos ser enfáticos que el presente criterio, se emite tomando en consideración que se trata de un servidor público que al momento de ser reinstalado, contaba en su expediente con un despido anterior, pero que a la vez, se encontraba la Administración compelida a ejecutar una sentencia judicial, que en principio ordenaba su reinstalación, por lo que ante este conjunto de situaciones fáctico jurídicas que envolvían el asunto, debió actuarse con sumo cuidado, a fin de no hacer nugatorios los intereses del particular, pero tampoco el interés estatal.

Reiteramos que con el presente criterio no estamos propiciando la desatención a una sentencia judicial por parte de ese Ministerio, sino que antes de cumplir tal resolución, se hubiera tutelado el interés público, que se encuentra impregnado en el Estatuto de Servicio Civil, pues para ser funcionario público, el Estado debe tomar medidas a fin de garantizar la idoneidad de la persona que va a laborar en la función pública; y asimismo, se debió informar al Tribunal Laboral de la situación que se les estaba presentando.

En el presente asunto, esta Contraloría General que no es posible recurrir a la figura de la revocación contemplada en los artículos 152 a 156 de la Ley General de la Administración para sacarlo de la vida jurídica el acto de reinstalación del señor Adrián Barrantes Ramírez, por lo que el Ministerio de Hacienda deberá valorar la posibilidad de instaurar otro tipo de procedimiento a fin de proceder con su inaplicabilidad.

**Conclusión:**

En razón de todo lo expuesto, se deniega el dictamen favorable del artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública, para revocar la reinstalación del señor Adrián Barrantes Ramírez.

Lic. Navil Campos Paniagua  
**Gerente Asociado**

Licda. Yazmín Castro Sánchez  
**Fiscalizadora**

YCS/mgs  
C: Archivo Central  
NI: 12772-2010  
G: 2010001731-1