

Informe de Investigación

Título: Principio de Legalidad en el Empleo
Subtítulo: Empleo Público

Rama del Derecho: Derecho Laboral	Descriptor: Principio de Legalidad aplicado en materia Laboral, específicamente al empleo público.
Palabras Clave: Empleo Público, Principio de Legalidad, Alcance y límites.	Tipo de Investigación: Compuesta
Fuentes: Jurisprudencia, Normativa	Fecha de Elaboración: 05/2011

Índice de contenido de la Investigación

Resumen.....	1
Normativa.....	2
Jurisprudencia.....	3

Resumen

El presente informe de investigación contiene una recopilación de las principales normas que tratan el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico costarricense, así como el tratamiento jurisprudencial que han elaborado los diferentes Tribunales nacionales y Salas de la Corte Suprema de Justicia, en la interpretación del principio de legalidad con relación a la materia laboral, y específicamente al empleo público.

Normativa

[CONSTITUCIÓN POLÍTICA] ⁱ

Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(Ref. Const. 8003 de 8 de junio del 2000)

[CÓDIGO DE TRABAJO] ⁱⁱ

Artículo 11. - Serán absolutamente nulas, y se tendrán por no puestas, las renunciaciones que hagan los trabajadores de las disposiciones de este Código y de sus leyes que los favorezcan.

[LEY GENERAL DE ADMINISTRACION PÚBLICA] ⁱⁱⁱ

Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

Jurisprudencia

[Tribunal de Trabajo Sección IV] ^{iv}

Sentencia # 00460 – 2004

Tipo de Extracto: Voto de mayoría
Rama derecho: Derecho Laboral
Redactor del Texto de Origen: Ugalde Miranda Oscar Milton

Temas (Descriptorios)

- Empleado público
- Empleo público
- Principio de legalidad en materia laboral
- Principio de primacía de la realidad

Subtemas (Restrictores)

- Caso en que es improcedente el pago de plus salarial en virtud de la aplicación del principio de legalidad
- Caso en que es improcedente el pago de plus salarial en virtud de la aplicación del principio de legalidad
- Aplicación en el empleo público
- Principio de legalidad que impide su aplicación en el empleo público

Voto de mayoría

"V.-

[...] Siendo, que las entidades del Sector Público, como sucede en la especie, con el Poder Judicial, deben actuar sujetas al Principio de Legalidad. Téngase presente que, en materia de empleo público, los contratantes están sujetos siempre al Ordenamiento Jurídico Administrativo, en el que deben conciliarse los Principios de Legalidad y de Conveniencia Social, con el interés individual de los trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, 17 del Código de Trabajo y 4, 10 y 11, de la Ley General de la Administración Pública. Como se puede apreciar, en el presente caso no existe una normativa objetiva y clara, ni ningún acuerdo de la Jerarquía, que ampare el derecho del petente, como debe ser en tratándose de temas propios del Sector Público, cuyo bastión principal, lo constituye el Principio de Legalidad. Dentro de este mismo orden de ideas, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado, que en relación con la Administración Pública, el principio rector, es el de Legalidad, consagrado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública. Significa, que a los Organos Públicos solo les está permitido realizar, lo que esté autorizado previamente en el Ordenamiento Jurídico, debiendo -por consiguiente- quedar consignados por escrito, todos los actos y resoluciones, que se acuerden, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras normas del Ordenamiento Jurídico Sectorial Público. Al respecto, se puede ver el **Voto N° 2002-583, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia**. También sobre el punto en cuestión, dicha Sala de Casación, en el **voto N° 2002-00561**, dijo en lo que interesa. **Básicamente, y en tesis de principio, entre la Administración Pública (centralizada y descentralizada), y sus trabajadores existe una relación estatutaria o de servicio público y esta relación jurídica tiene características particulares que la diferencian de la relación que existe entre dos personas de derecho privado. Como consecuencia de estas características, no es posible aplicarle los principios generales del Derecho de Trabajo privado, sino los propios de ésta. Esto sucede con el principio de primacía de la realidad, cuando se confronta con el principio de legalidad que determina la actuación de la Administración Pública: la aplicación del principio de legalidad impide la aplicación del principio de primacía de la realidad. Por esta razón, no es posible, bajo una relación laboral de servicio público, fundamentar la existencia de un derecho sobre un principio que no resulta aplicable al caso concreto**". Por ello, no existe el derecho a que se le reconozca al actor, los pluses salariales de peligrosidad y transporte, que peticiona en el libelo de demanda, pues

estos incrementos no han sido objeto de una aprobación legal, por parte de las autoridades superiores de dicha institución, según la prueba aportada al proceso. Agréguese a lo expuesto, que el Poder Judicial, es uno de los tres poderes de la república y por disposición constitucional y legal, tiene autonomía administrativa, la que le confiere completa independencia, para organizarse por sí misma, lo que se concreta en las decisiones de sus jerarcas respectivos. Luego, si no se ha emitido un acto formal de reconocimiento, de un plus salarial, al demandante, como si ha sucedido con otros servidores, que laboran en otras áreas de la institución, le está vedado a los Administradores de Justicia, reiteramos, constituir ese derecho, debido a que solo tenemos potestades declarativas y no constitutivas, en este tipo de procesos. Además, como se considera, que el fallo está basado en un mal entendido Principio de Legalidad, que contraría el de Igualdad, consignado en la Constitución, es menester transcribir un extracto, del voto citado N° 2002-583, que al respecto indicó. **Los artículos 191 y 192 de la Constitución Pública contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los principios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración. En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas o descentralizadas. Corolario de las orientaciones jurisprudenciales aludidas, carecen de validez jurídica los reproches formulados, por el apelante, debiendo mantenerse lo dispuesto en el fallo dictado."**

[Tribunal de Trabajo Sección I] ^v

Sentencia # 0045 – 2010.

Tipo de Extracto: Voto de mayoría

Rama derecho: Derecho Laboral

Redactor del Texto de Origen: Arce Meneses Silvia Elena

Temas (Descriptorios)

Empleo público

Principio de legalidad en materia laboral

Trabajador docente

Subtemas (Restrictores)

Principios rectores y diferencia con el derecho laboral privado
 Aplicación del principio de legalidad
 Sanción laboral a docente por desatender labores mientras se resuelve administrativamente permuta

Aplicación

Aplicación del principio de legalidad en el empleo público
 Sanción laboral al desatender labores mientras se resuelve administrativamente permuta

Voto de mayoría

“V. El reclamo de que no se dio prioridad o aplicación estricta de principios propios de la materia laboral, no es atendible, porque la reclamante está vinculada con el Estado, en una relación de empleo público, trabada en función de la satisfacción de necesidades sociales, no con ocasión del interés de un individuo, o del afán de lucro. De ahí que, todo acto o disposición administrativa deben tener como fundamento una norma positiva, que regule su motivo, contenido y fin. Esa es la esencia del Principio de Legalidad, conforme al cual, lo que no está expresamente permitido para la Administración Pública, está prohibido (artículos 11 de la Constitución Política y 11 y 13 de la Ley General de Administración Pública). La Sala de Casación en la materia ha desarrollado en abundante jurisprudencia, el tema de que los principios propios del empleo público, privan incluso contra los propios del Derecho del Trabajo. Cabe transcribir un Voto de dicha Cámara, en lo pertinente:

“**RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO:** (...) Hay que tener claro que cuando se discuten asuntos que tienen como base una relación de empleo público, no pueden aplicarse en forma irrestricta los principios que imperan en el Derecho del Trabajo, como el de la Primacía de la Realidad y el In Dubio Pro Operario. Precisamente sobre este tópico, se pronunció la Sala Constitucional en el voto n°. 1696-92 de las quince horas treinta minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y dos cuando resolvió: "En opinión de la Sala (...) los artículos 191 y 192 de la Constitución Política fundamentan la existencia en principio de un régimen de empleo público (...) regido por el Derecho Público, dentro del sector público (...) este régimen (...) implica necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del Derecho Laboral sino muchas veces contrapuestos a éstos. (...)". Al respecto, conviene transcribir parcialmente la sentencia dictada por esta Sala: "IV.-

(...). De igual manera, esta otra Sala, la Segunda, en sus resoluciones N°.s. 254, de las 9:10 horas, del 30 de agosto de 1996; 91, de las 10:05 horas del 25 de marzo y 236, de las 9:50 horas, del 18 de setiembre, ambas de 1998; 258, de las 10:00 horas, del 31 de agosto y 299, de las 10:40 horas del 29 de setiembre, ambas de 1999, entre otras, ha dejado expresa y claramente establecido también que cuando se trata de relaciones de empleo público (...), por el servicio que se presta, en el contexto de una normativa especial y especializada, rigen principios distintos - los propios de los derechos públicos y administrativos-, a los del campo que concierne las relaciones de empleo privado y que, incluso, pueden llegar hasta ser contrapuestos a los del derecho privado; dado que, en estos casos, es la propia y peculiar naturaleza de la relación, por su esencia, la que, al fin de cuentas, establece cuáles son los principios, cuáles las reglas, en suma, cuál es la normativa o el bloque de legalidad, que puede y debe ser aplicado, en el ejercicio de las potestades (poderes-deberes) jurisdiccionales, en este caso.-

" (voto de esta Sala n°. 12- 07 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del doce de enero del año dos mil siete). De lo transcrito se logra inferir que los principios propios de las relaciones laborales privadas como el de Primacía de la Realidad, Protector e Irrenunciabilidad, ante las necesidades del servicio público o en presencia del Principio de Legalidad, puede ser improcedente su aplicación. Conforme el Principio de Legalidad, sólo pueden considerarse lícitas y efectivas, como obligaciones a cargo de los respectivos entes y órganos, aquéllas que se encuentren autorizadas, de modo expreso, por el ordenamiento jurídico, lo anterior fundamentado en los ordinales 11 de la Carta Magna y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por ende, no es posible utilizar los principios que rigen en la materia de trabajo, para tutelar situaciones no amparadas ni contempladas en una norma escrita, o para poder otorgar derechos a favor de servidores públicos."

(fin de la transcripción, tomada del Voto N° 145 de las dos horas del dieciocho de febrero del 2009). Con estos argumentos, respaldados en la jurisprudencia vinculante erga omnes de la Sala Constitucional (según el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), queda sentado sin

lugar a equívocos, que al haber aplicado el juez a quo normas y principios propios del Derecho Público y Administrativo, no ha violentado en forma alguna los derechos como funcionaria pública, de la actora.

VI. Tocante a los cuestionamientos sobre la legalidad y legitimidad de las actuaciones del Ministerio de Educación Pública, en relación a la anulación de la permuta de plazas que practicaron la actora y otra compañera, su posterior anulación, y la restitución al estado de cosas generado por la misma permuta, a partir de febrero del 2005, así como la sanción impuesta a la incoante, por no haberse apersonado a laborar al centro educativo que le correspondía, durante la tramitación de dichos procedimientos, no son atendibles, porque en Voto N° 2004 -10929 a las quince horas con veintidós minutos del cinco de octubre del 2004, dictada por la Sala Constitucional, se analizó la situación reseñada, y se consideró: "(...) se constata que la amparada fue suspendida sin goce de salario, por no haberse presentado a laborar a su puesto de docente en la Escuela Los Ángeles. Por ello y como la ausencia al trabajo es un asunto de mera constatación (...) la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública no estaba obligada a realizar un procedimiento disciplinario antes de ordenar la suspensión cuestionada. Aunado a esa situación, la amparada admite que se le notificó ese acto por oficio DGP-11-661-2004, lo cual puede impugnar ante la propia Administración y en última instancia, en la vía jurisdiccional ordinaria competente". (fin de la transcripción). De esas consideraciones, se extrae claramente que no se violentaron derechos laborales de la apelante, y que fue la decisión de ella, de no presentarse a laborar durante el período en que se definía administrativamente lo atinente a la permuta de marras, lo que hizo de causa a la consecuencia de la imposición de una sanción laboral. Debe tenerse presente que, cuando se aplica una suspensión de varios días, se descontinúan las dos obligaciones esenciales del contrato de trabajo, a saber: la prestación del servicio y el pago del salario. La Cámara Constitucional implícitamente avaló la decisión de la patronal, y no detectó irregularidad alguna en la forma en que la adoptó y la aplicó. Por lo tanto, la demanda de pago de salarios y otros derechos económicos derivados y conexos, no tiene base real. Cabe reiterar que en materia de empleo público, privan los principios fundamentales del servicio público, por lo que la actividad de las entidades respectivas, debe asegurar la continuidad y la eficiencia en la satisfacción de una necesidad social (ordinal 4 de la Ley General de Administración Pública). Si la empleada consideró que era injusta o irregular la anulación de la permuta, tenía el derecho de combatirla (como en efecto lo hizo), mas no el de anteponer su interés individual a la conveniencia social. Su empleador finalmente la restituyó al estado pretendido con la permuta original, pero ello no la excusa de haber desatendido sus obligaciones como docente, supeditando a su situación personal, las necesidades educativas de una población determinada. Por los motivos expuestos, no se encuentra razón alguna para variar lo resuelto en primera instancia, por lo que se rechaza el recurso interpuesto y se confirma la sentencia impugnada."

[SALA CONSTITUCIONAL] ^{vi}

Sentencia # 03594 - 2009

Tipo de Extracto: Voto de mayoría
Rama derecho: Derecho Constitucional
Redactor del Texto de Origen: Vargas Benavides Adrián

Temas (Descriptorios)

- Jurisdicción laboral*
- Principio de legalidad en materia laboral*
- Competencia de la Sala Constitucional*

Subtemas (Restrictores)

- Traslado a la vía jurisdiccional ordinaria laboral
- Aplicación del principio de legalidad
- Dado que lo alegado por el amprado se trata de un asunto de mera legalidad, se remite a otras vías administrativa o jurisdiccional

Voto de mayoría

“I.- VENTAJAS DE LA JURISDICCIÓN LABORAL. La Constitución por su supremacía, súper-legalidad y eficacia directa e inmediata da fundamento indirecto a cualquier situación jurídica sustancial imaginable de las personas. No obstante, bajo una mejor ponderación y tomando en consideración las ventajas de la jurisdicción laboral para los empleados o funcionarios públicos, para la defensa de sus situaciones jurídicas sustanciales, se impone reconsiderar la competencia de este Tribunal Constitucional para conocer de determinados asuntos.

II.- TRASLADOS, REUBICACIONES Y READECUACIONES DE FUNCIONES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CUESTIÓN RESIDENCIABLE ANTE LA JURISDICCIÓN LABORAL. A la luz de las ventajas que ofrece la jurisdicción laboral, en cuanto a protección de los derechos de las personas, se impone remitir los asuntos de traslados, reubicaciones y readecuaciones de funciones del Ministerio de Educación Pública a esa vía jurisdiccional, toda vez, que en esa materia suelen estar incluidos extremos que deben ser ventilados en la vía de la legalidad ordinaria al discutirse, por ejemplo, criterios técnico-médicos y requerirse de procesos de cognición plena en los que puedan recabarse elementos de convicción para dictar una resolución más acertada. Es evidente que esos aspectos exceden los fines del recurso de amparo que se caracteriza por ser un proceso sumario. No obstante lo anterior, cabe advertir al Ministerio de Educación Pública que no deberá realizar ningún tipo de diferenciación entre los dictámenes emitidos por la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros. “

[Tribunal de Trabajo Sección I] ^{vii}

Sentencia # 00567 - 2007

Tipo de Extracto: Voto de mayoría

Rama derecho: Derecho Laboral

Redactor del Texto de Origen: Salazar Alvarado Luis Fernando

Temas (Descriptorios)

- Reasignación de puesto*
- Principio de legalidad en materia laboral*

Subtemas (Restrictores)

- Aplicación del principio de legalidad
- Aplicación a la reasignación de puesto

Voto de mayoría

“ IV.-

En primer término, debe hacerse la observación, de que nos encontramos en presencia de un conflicto laboral derivado de una relación estatutaria, de naturaleza pública, regida por el Principio de Legalidad, el cual constituye uno de los pilares fundamentales de todo Estado de Derecho; esto significa que, la Administración Pública, está sometida, plenamente, tanto a la Ley, en sentido lato, como al Derecho. O sea, que la acción administrativa de los entes y órganos públicos, así como de las empresas públicas no estatales, entre otras, debe, necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito (bloque de legalidad). Implica, entonces, que la actuación administrativa debe estar regida por los parámetros normativos que serán el fundamento previo y necesario para que ésta sea legítima; de manera que, en todo momento, se requiere de una habilitación normativa que autorice y justifique la conducta desplegada para que ésta pueda considerarse lícita. Por lo tanto, cualquier actuación de la Administración Pública que no tenga sustento en el mencionado bloque de legalidad, constituye una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, según se colige de los artículos 11, de la Carta Magna y 11 y 13, de la Ley General de Administración Pública. Sobre el particular, puede consultarse, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la Sentencia N° 842, de las 8:35 horas, del 1° de octubre del 2004 y de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la N° 3089, de las 15:00 horas, del 12 de mayo de 1998, en las cuales se recalca la idea de que: "entre la Administración Pública (centralizada y descentralizada), y sus trabajadores existe una relación estatutaria o de servicio público y esta relación jurídica tiene características particulares que la diferencian de la relación que existe entre dos personas de derecho privado. Como consecuencia de estas características no es posible aplicarle los principios generales del Derecho del Trabajo privado, sino los propios a ésta. Así, los Principios Generales del Derecho del Trabajo privado son desplazados por principios como el de legalidad, regularidad y continuidad del servicio público, etcétera. Esto sucede con el principio de primacía de la realidad, cuando se confronta con el principio de legalidad que determina la actuación de la Administración Pública: la aplicación del principio de legalidad impide la aplicación del principio de primacía de la realidad. Por esta razón, no es posible, bajo una relación laboral de servicio público, fundamentar la existencia de un derecho sobre un principio que no resulta aplicable al caso concreto", tal como reza el primero de esos fallos. En consecuencia, sólo pueden considerarse como obligaciones legítimas y exigibles a los entes y órganos públicos, las que se encuentren estipuladas, de manera expresa y clara, por alguna de las fuentes escritas del ordenamiento vigente. En abono de esta tesis, ha de señalarse que, como parte de las reglas básicas de la materia presupuestaria, la Carta Fundamental estipula la exigencia de que los gastos comprendidos en el presupuesto sean únicamente los autorizados -ordinal 176-; es decir, los que tienen sustento legal, y el principio de que, ese instrumento económico-jurídico, constituye el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado -numeral 180-.**V.-**

Así establecido el marco jurídico frente al cual nos encontramos, en efecto ha quedado debidamente demostrado en los autos -y así aceptado por la accionada al contestar la demanda- que la actora es trabajadora miscelánea del Departamento de Servicios Generales en el Hospital Nacional Psiquiátrico desde mil novecientos ochenta y siete y que, a partir del mes de enero del dos mil, fue trasladada al Departamento de Ropería, realizando funciones como trabajadora de producción uno; lo cual, según la actora, significaba un ascenso, con su respectivo incremento salarial. En razón de lo anterior, reclama el pago de las diferencias salariales entre esas categorías, desde abril del dos mil hasta abril del dos mil cuatro, fecha en la que fue reasignada la plaza.-

VI.- En aplicación de los principios constitucionales antes citados y debido a que en el caso bajo examen no hubo propiamente un ascenso, porque la actora se trasladó de funciones y lo que la ley prevé es la figura de la reasignación, a partir de la cual se procede a su reconocimiento, como en efecto sucedió a partir del 1° de mayo del 2005, el reconocimiento retroactivo deviene en improcedente. En todo caso, como el agravio principal está referido a la derogación del Decreto Ejecutivo N° 27102-H, debe reiterarse que lo relativo a la administración financiera del Sector

Público continúa vigente, por medio de la ley N° 8131, del 18 de setiembre del 2001. Así las cosas, el reconocimiento retroactivo no resulta viable porque, antes de aquella data (mayo del 2005), la plaza asignada a la actora no estaba reasignada, razón por la cual no se puede equiparar; todo lo cual encuentra sustento en los ya mencionados principios constitucionales de legalidad (artículo 111) y de legalidad presupuestaria (artículo 176). De ahí que, no entra la actora en un plano de igualdad frente al resto de funcionarios públicos, para aplicarle el ordinal 57 también constitucional, porque no labora en igualdad de condiciones. Por último, tampoco se trata de aplicar al caso concreto el principio protector; primero por el conflicto con que actúa frente a los otros principios ya citados y, segundo, porque no se trata aquí de resolver con la norma más favorable, sino con el bloque de legalidad; así, al no haber estado reasignada la plaza con anterioridad, el derecho retroactivo que reclama debe rechazarse, como en efecto se hizo en la sentencia apelada.”.

[Tribunal de Trabajo Sección IV] ^{viii}

Sentencia # 00491 – 2009.

Tipo de Extracto: Voto de mayoría

Rama derecho: Derecho Laboral

Redactor del Texto de Origen: Moya Arias Alvaro

Temas (Descriptoros)

- Principio de legalidad en materia laboral*
- Empleo público*

Subtemas (Restrictores)

- Análisis sobre su aplicación en el empleo público
- Aplicación del principio de legalidad

Voto de mayoría

“ 4.-

En relación con los agravios formulados, debemos ser enfáticos en que tratándose de entidades del Sector Público, tenemos que respetar el Principio de Legalidad que rige para los tres Poderes de la República y las instituciones del Sector Público. Dentro de este mismo orden de ideas, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha confirmado que en la Administración Pública el principio rector es el de legalidad, consagrado en el ordinal 11 de la Constitución Política y en el precepto undécimo de la Ley General de la Administración Pública, sea que a los órganos públicos solo les está permitido realizar, lo que esté autorizado previamente en el ordenamiento jurídico, debiendo - por consiguiente- considerarse lícitas y ajustadas a derecho las obligaciones que hayan quedado consignadas, mediante resoluciones por escrito, con pleno sometimiento a lo dispuesto en la Constitución Política, en la ley y en todas las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. (Voto N° 2002-00583, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia). Téngase presente que en materia de empleo público, las partes están sujetas al ordenamiento jurídico administrativo, en el que deben conciliarse los Principios de Legalidad y de Conveniencia Social, con el interés individual del trabajador según la doctrina de los numerales 191 y 192 de la Carta Magna, el canon 17 del Código de Trabajo y los preceptos 4, 10 y 11 de la Ley General de la

Administración Pública, por lo que no cabe aplicar irrestrictamente el Principio Laboral de la norma que más favorezca al trabajador o el Principio Protector, propios del derecho laboral privado. Sobre el punto en cuestión la Cámara de Casación precitada, en el voto N° 2002-00561, señaló:

" Básicamente, y en tesis de principio, entre la Administración Pública (centralizada y descentralizada), y sus trabajadores existe una relación estatutaria o de servicio público y esta relación jurídica tiene características particulares que la diferencian de la relación que existe entre dos personas de derecho privado. Como consecuencia de estas características, no es posible aplicarle los principios generales del Derecho de Trabajo privado, sino los propios de ésta. (...) Esto sucede con el principio de primacía de la realidad, cuando se confronta con el Principio de Legalidad que determina la actuación de la Administración Pública: la aplicación del principio de legalidad impide la aplicación del Principio de Primacía de la Realidad. Por esta razón, no es posible, bajo una relación laboral de servicio público, fundamentar la existencia de un derecho sobre un principio que no resulta aplicable al caso concreto".

[...]6.-

De tal manera, que no procede invocar violación al Principio de Legalidad, como se pretende. Ratificando nuestra posición se hace preciso transcribir, en lo que interesa el voto N° 2002-00583, dictado por la Sala Segunda de Casación, que al respecto indicó:

"Los artículos 191 y 192 de la Constitución Pública contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los principios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración; (...) En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. (...) En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas o descentralizadas."

[SALA SEGUNDA] ix

Sentencia # 00386 - 2002

Tipo de Extracto: Voto de mayoría

Rama derecho: Derecho Laboral

Redactor del Texto de Origen: Van Der Laat Echeverría Bernardo

Temas (Descriptorios)

- Disponibilidad
- Empleado público

Subtemas (Restrictores)

- Pago a funcionario de JAPDEVA requiere autorización de la Contraloría General de la República
- Aplicación del principio de legalidad en el empleo público
- Pago por disponibilidad a funcionario de JAPDEVA requiere

- Empleo público*
 - autorización de la Contraloría General de la República
 - Aplicación del principio de legalidad
- Principio de legalidad en materia laboral*
 - Pago por disponibilidad a funcionario de JAPDEVA requiere autorización de la Contraloría General de la República
 - Aplicación del principio de legalidad
 - Pago por disponibilidad a funcionario de JAPDEVA requiere autorización de la Contraloría General de la República
 - Aplicación en el empleo público

Voto de mayoría

"III.-

SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: De previo a resolver el concreto aspecto que plantea la litis, necesariamente debe indicarse que, de manera reiterada, se ha establecido que las relaciones como la existente entre la actora y JAPDEVA se rigen por los principios correspondientes a una de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los del Derecho Laboral Privado, sino, inclusive, contrapuestos a éstos. Por esa razón, principios como el de primacía de la realidad -cuya infracción se acusa en el recurso- pueden verse desplazados en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios -como el cardinal de legalidad- al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas (al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias de esta Sala, N°s. 637 de las 10:20 horas del 26 de octubre; 648 de las 10:20 horas del 31 de octubre; 685 de las 10:10 horas del 16 de noviembre y 702 de las 14:00 horas del 23 de noviembre, todas del año 2001). El principio de legalidad está contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y fue desarrollado por el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública. En virtud de él, todos los actos y comportamientos de la Administración deben estar previstos y regulados por una norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras disposiciones generales del ordenamiento jurídico sectorial público. En su esencia, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que así no lo esté, le resulta vedado realizarlo. A la luz de esa clara premisa es que entonces ha de analizarse la situación particular de la accionante, a los efectos de determinar si tiene o no derecho a que se le conceda el plus por disponibilidad que reclama.

ⁱ Constitución Política de la República de Costa Rica. Artículo 11.

ⁱⁱ Código de Trabajo de Costa Rica. Artículo 11.

ⁱⁱⁱ Ley General de Administración Pública de Costa Rica. Artículo 11.

^{iv} **Tribunal de Trabajo Sección IV** – Sentencia # 490 de las dieciocho horas con quince minutos del treinta de Setiembre de dos mil cuatro. Expediente número : 99 – 001427-0166 - LA

^v **Tribunal de Trabajo Sección I** – Sentencia # 0045 de las nueve horas del diecinueve de febrero de dos mil diez. Expediente número: 001102-0163 –LA

^{vi} **Sala Constitucional** - Sentencia # 3594 de las tres horas con nueve minutos del cuatro de marzo de dos mil nueve. Expediente número: 09 – 002364 -007- CO

- vii **Tribunal de Trabajo Sección I** - Sentencia # 567 de las diez horas con diez minutos del quince de noviembre de dos mil siete. Expediente número: 05- 000814 – 0116 - LA
- viii **Tribunal de Trabajo Sección IV** – Sentencia # 00491 de las dieciocho horas con veinte minutos del dieciocho de setiembre de dos mil nueve. Expediente número: 05 – 002291 – 0166 - LA
- ix **Sala Segunda de la Corte** – Sentencia # 00386 de las quince horas con treinta minutos del treinta y uno de julio de dos mil dos. Expediente número: 300098 – 0462- LA.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en