

---

DAJ-AE-007-09  
07 enero de 2009

**Señor  
Francisco Amado Quirós**

Estimado señor:

Se da respuesta a su nota, recibida en esta Dirección el 28 de octubre de 2008, mediante la cual indica que trabaja para una empresa de capital estatal, y solicita se le indique si debe devolver el dinero recibido por concepto de prestaciones, en caso de que decida ingresar a laborar a la Administración Pública inmediatamente después de liquidado.

La figura de empresa pública se puede definir a grandes rasgos como:

*“Una organización unitaria de bienes y personas bajo la forma de persona jurídica de derecho privado, de naturaleza mercantil o industrial, con patrimonio propio y capital del estado, creada por ley para realizar actividades económicas, pudiendo revestirse de cualquiera de las formas admitidas por el derecho”<sup>1</sup>*

Una característica fundamental que poseen los trabajadores que pertenecen a este tipo de empresas es que no pueden ser equiparados con funcionarios públicos, tal y como lo dispone la Procuraduría General de la República, en su Dictamen C-303-2001:

*“Lo anterior no implica en modo alguno que sus empleados sean catalogados como servidores públicos, inmersos en relaciones de empleo público. Lo anterior por cuanto: primero, el artículo 111.3 de la Ley General de la Administración Pública dispone que: No se considerarán servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. Entiéndase, entre otros, a los trabajadores de las empresas públicas.”*

En este sentido, la Sala Constitucional ha dispuesto en su voto número 7686-2008:

*“La circunstancia de que la actividad a desarrollar por una empresa sea catalogada como servicio público o de interés*

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio; Diccionario de Derecho Público; Buenos Aires, Editorial Astrea; 1981, pág. 272.

---

*público, no obliga al legislador a someterla –ni total ni parcialmente-, al derecho público. Precisamente, unas de las áreas que puede ser regulada por el derecho privado, es la laboral. En este sentido, la Ley General de la Administración Pública dispone en los artículos 111 y 112 que el régimen que rige a los empleados de empresas o servicios económicos del Estado que desarrollan actividades sometidas al derecho común y no participan de la gestión pública de la Administración, es el derecho privado, salvo para efectos penales.”<sup>2</sup>*

La misma Sala en el voto supra citado definió lo que debe definirse como trabajadores y como funcionarios públicos, en este sentido:

*“Es así como la Sala Constitucional ha concluido que existen dos grandes categorías de empleados que trabajan para el Estado: los que tienen la condición de "funcionario público", "servidor público", o de "empleado público", y los que laboran para empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al derecho común. Los primeros son aquellos que en el desempeño de sus funciones realizan la gestión pública del Estado, a los que en – consecuencia-, les es aplicable el régimen de empleo público, con todos los principios y características que derivan de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política... **Los segundos son aquellos obreros, trabajadores y empleados que no obstante laborar para el Estado, no tienen la condición de funcionarios o servidores públicos por no participar en la gestión pública de la administración, toda vez que son contratados por empresas públicas o de servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común conforme al ejercicio de su capacidad de derecho privado, en virtud de lo cual, su régimen de empleo se rige con las normas del derecho común, esto es, la legislación ordinaria laboral –Código de Trabajo-, el derecho mercantil, regulaciones internas de la institución, y convenciones colectivas de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.2, 111.3 y 112.2 de la Ley General de la Administración Pública.”<sup>3</sup>** (el resaltado no es del original)*

---

<sup>2</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto número 2008-007686, de las 14:49 horas del siete de mayo del dos mil ocho.

<sup>3</sup> Ídem.

---

El artículo 586 del Código de Trabajo dispone lo atinente al pago de prestaciones para los servidores del Estado, para lo que interesa en la consulta el inciso b) de este artículo dispone:

*“Artículo 586.- ... b) Los servidores que se acojan a los beneficios de este artículo no podrán ocupar cargos remunerados en ninguna dependencia del Estado, durante un tiempo igual al representado por la suma recibida en calidad de auxilio de cesantía. Si dentro de ese lapso llegaren a aceptarlo, quedarán obligados a reintegrar al Tesoro Público las sumas percibidas por ese concepto, deduciendo aquellas que representen los salarios que habrían devengado durante el término que permanecieron cesantes. “*

Este artículo parte del principio del Estado como patrono único, según el cual, el Estado debe ser considerado como un único centro de imputación de derechos laborales, siendo que al trasladarse el trabajador a laborar de un lugar a otro dentro del aparato estatal, se considera que la relación laboral continúa.

Adicionalmente, tanto la jurisprudencia de la Procuraduría General de la República como de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, han señalado que la devolución de la indemnización recibida como auxilio de cesantía tiene por finalidad evitar un enriquecimiento sin causa del funcionario que ha sido recontratado por el Estado.

En lo que respecta a los funcionarios a quienes se les aplica esta prohibición de reingreso, la Procuraduría General de la República ha afirmado que el artículo 586 inciso b) resulta de aplicación a todos los trabajadores del Estado y sus instituciones, siendo que contiene una norma general que debe ser aplicada dentro del ámbito definido por el Capítulo Único del Título VIII del Código de cita, en cuanto a las:

*“Disposiciones especiales para los servidores del Estado y de sus Instituciones”, por lo que el ámbito de aplicación de la norma será el trabajador del Estado y sus Instituciones, entendido como el servidor que “preste a aquél (Estado) o a éstas (sus Instituciones) un servicio material; intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido por autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas de presupuestos o en los pagos por planillas. Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituye, para todos los efectos legales, al contrato escrito de trabajo.” (Artículo 585 del Código de Trabajo, lo escrito entre paréntesis no es del original).”<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica número 052 - J del 23 de julio de 2008.

Ahora bien, a pesar de que los trabajadores de las empresas de capital estatal se rigen por la normativa laboral, y no se consideran funcionarios públicos, éstas empresas no se pueden desligar del resto de la Administración Pública, siendo que de manera general los fondos (al ser de capital estatal) forman parte del erario público.

En este sentido, la devolución de los dineros pagados en concepto de prestaciones legales por parte de los trabajadores de las empresas de capital estatal resulta procedente, tal y como lo ha manifestado la Procuraduría en el Dictamen número C-408-2007:

*“De esta manera, indistintamente de la dependencia del Estado de que se trate, **en caso de que la remuneración del funcionario provenga de fondos públicos, y de ser éste recontractado por una entidad pública** –de modo que volverá a percibir una remuneración de igual naturaleza-, **lo procedente es reintegrar las sumas que le fueron conferidas en carácter de prestaciones legales**, bajo las condiciones indicadas...*

*... Debemos agregar que lo anterior ocurre en virtud de la naturaleza de los recursos con los que se le remunera y con los que se le cancelan las prestaciones legales, y en tanto ambas obligaciones se cubran con fondos públicos. Siguiendo lo dicho, de entender que el funcionario que ha sido recontractado por el Estado tiene derecho a conservar las sumas recibidas como indemnización por cesantía, aún cuando su situación jurídica ha cambiado, implicaría admitir la posibilidad de un enriquecimiento sin causa, precisamente porque el trabajador pasa de estar cesante a ser nuevamente asalariado dentro de la planilla del Estado y sus instituciones. Es decir, existiría un período durante el cual la persona estaría gozando de un beneficio económico que le auxilia por el supuesto estado cesante, y simultáneamente devengando un salario en virtud de su recontractación en el sector público...”*<sup>5</sup> (el resaltado es propio de la autora)

Con fundamento en lo dicho, se puede afirmar que con el fin de evitar un enriquecimiento ilícito de los trabajadores en perjuicio del erario público, sí deben los trabajadores de las empresas de capital estatal, devolver los pagos efectuados por concepto de liquidación de prestaciones al momento de ingresar posteriormente a

---

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen número C-408-2007 del 13 de noviembre de 2007.

---

laborar para la Administración Pública, en los supuestos del inciso b) del artículo 586 citado.

Atentamente,

**Licda. Adriana Quesada Hernández**  
**ASESORA**

**Licda. Ivannia Barrantes Venegas**  
**JEFE**

AQH/lca  
Ampo