



La Hoja del Miércoles

PUBLICACIÓN DEL SINDICATO DE TRABAJADORES/AS DEL INA (SITRAINAINA)



Volumen 272—Año 32

Correo Electrónico:
SITRAINAINA@ina.ac.cr

19 de mayo de 2022

- Telefax: 2220-2480 - Telf. Interno:ext.6200 - www.sitrainacr.org

SITRAINAINA PROPICIA REUNIÓN ENTRE BUSSCO Y PROYECTO PARA REFORMAR LA REGLA FISCAL

La aplicación de la regla fiscal es una de las causas de los problemas presupuestarios del INA, no la única (existen casos en investigación como el desvío de fondos de becas de ayudas socioeconómicas a becas INA+CAPAZ). Pero debemos estar a la vanguardia de la lucha en contra de la regla fiscal porque esta amenaza con llevar a cierre técnico a diversas instituciones públicas, incluido el INA.

En esta línea, SITRAINAINA estableció un contacto con Francisco González, Rector de la UNA, el Dr. Henry Mora y el Dr. Fernando Rodríguez y nos involucramos en la confección de una estrategia en conjunto para la modificación de la regla fiscal. En esta misma dirección estamos enviando cartas a todas las Jefaturas de unidades regionales y centros de formación para que nos brinden información sobre el impacto cualitativo y cuantitativo de la regla fiscal en sus dependencias y, a partir de eso, realizar un diagnóstico del impacto de la regla fiscal en la Institución. Esto servirá como una premisa más del argumento a través del cual se buscará modificar la aplicación de la regla fiscal.

Ahora bien, los esfuerzos de Su Sindicato por fortalecer las finanzas de la institución por esta vía no terminan ahí. El día de ayer, miércoles 18 de mayo de 2022, a iniciativa de SITRAINAINA, las personas involucradas en este proyecto de reforma de la regla fiscal nos reunimos en la Rectoría de la UNA con representantes del BUSSCO para conformar un frente de lucha sólido.

A iniciativa de Claudio Alvarado Alvarado, Secretario General de SITRAINAINA y Esteban Paniagua Vega, Asesor de Comunicación, se comenzará a organizar un Foro Académico-Sindical sobre la regla fiscal, en el cual participará BUSSCO, la UNA y la Academia Costarricense de Filosofía y Pensamiento Complejo. Por su puesto, SITRAINAINA, como parte del BUSSCO, aportará la logística para esta organización. Además, en el programa SITRAINAINA INFORMA del próximo martes 25 de mayo de

2022, haremos un evento previo, con la participación del Dr. Fernando Rodríguez, explicándonos los impactos de la regla fiscal en la economía costarricense.

Con esto, SITRAINA se posiciona fuertemente en el movimiento académico-sindical nacional y se planta fuerte en la defensa de los intereses económicos de la Institución y de las personas trabajadoras.

¿EN QUÉ CONSISTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR SITRAINA EN CONTRA DE LA REFORMA DE LA LEY DEL INA?

Esta acción de inconstitucionalidad fue presentada por algunos aspectos de la modificación del Artículo 24 de la Ley 6868 o el que se refiere al régimen de empleo del INA. Fue presentada porque el nuevo régimen de empleo encierra una trampa. Si bien, algunas personas que no poseen muchos años de trabajar en el INA, pasándose al nuevo régimen de empleo pueden percibir un salario mayor; al pasarse dejan de estar cubiertas por el régimen de empleo público y pasan a ser normadas de acuerdo con el derecho común o el Código de Trabajo, como en cualquier empresa privada.

¿Qué quiere decir esto? En primer lugar, el peligro de perder el trabajo deja de ser algo colectivo y llega a ser algo individual. En segundo lugar, te pueden despedir con mucha facilidad, sin que hayas cometido una falta, con el simple soporte de un diagnóstico.

En otras palabras, la única manera por la cual pueden despedir a una persona amparada en el Régimen del Servicio Civil y que no ha sido sancionada por faltas, es mediante una reestructuración. Ahora bien, una reestructuración no es un peligro para una persona, sino para todas las personas que trabajan en una unidad que se reestructura. Esto permite generar conciencia de lucha en defensa de los derechos colectivos. Además, el despido tiene que estar justificado y ser supervisado por distintas instancias, incluso el Sindicato.

Con el nuevo régimen de empleo no se necesita de una reestructuración. Con un simple diagnóstico, pueden despedir a una persona, incluso sin que las demás personas con las que trabaja se sientan en peligro. Sumémosle a esto la crisis fiscal y la aplicación de la regla fiscal como posible soporte argumentativo para el diagnóstico de despido de una persona. Este es el verdadero peligro de pasarse al nuevo régimen de empleo del INA.

Para que comprendan mejor en qué consiste nuestra acción de inconstitucionalidad, hemos preparado el siguiente resumen didáctico del Artículo 24 de la Ley del INA, de nuestra acción de inconstitucionalidad y del pronunciamiento a nuestro favor de la Procuraduría General de la República:

Resumen Ejecutivo: Artículo 24 de la Ley Orgánica del INA (Ley 6868), reformado por la Ley de Fortalecimiento de la Formación Profesional para la Empleabilidad, la Inclusión Social y la Productividad de Cara a la Revolución Industrial 4.0 y el Empleo del Futuro (Ley 9931)

El recurso humano del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) estará sometido a un régimen de empleo que garantice la idoneidad en la selección de las personas funcionarias y se regirá, en cuanto nombramiento, remoción y condiciones laborales, por las regulaciones que, en ejercicio de su potestad reglamentaria, apruebe la Junta Directiva (...) Esto, sin perjuicio de aquellas disposiciones que por la naturaleza pública de la institución le puedan aplicar a su personal en el ejercicio de sus labores (...)

Para efectos de creación, supresión y modificación de plazas, nombramiento y desvinculación del personal, así como todo lo referente a la definición de temas salariales aplicables a la institución (...) los trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje quedarán excluidos del Régimen de Servicio Civil, de las regulaciones de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, y su reglamento. (...)

Corresponderá a la Junta Directiva definir el escalafón, la estructura salarial y los criterios que en materia de remuneraciones aplicarán al Instituto mediante un régimen de salario global o único, para lo cual al Instituto Nacional de Aprendizaje no le serán aplicables las regulaciones de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública (...)

En materia de contratación y remuneración, el INA podrá aplicar a sus relaciones de empleo todas las figuras contractuales y modalidades de pago disponibles en el derecho laboral común. Por tanto, quedará facultado para realizar, entre otras modalidades, contrataciones por tiempo determinado, servicios especiales o por tiempo indefinido, cargos de confianza, pactar pagos mensuales, quincenales o semanales, por horas o por lecciones y, en general, podrá utilizar cualquier figura contractual o modalidad que sea necesaria en aras de garantizar la continuidad, eficiencia, adaptación al cambio y pertinencia de los servicios prestados por la institución (...)

Para el caso de las promociones y los ascensos hacia plazas vacantes en las condiciones dispuestas por este numeral, si la persona está nombrada en una plaza del régimen anterior a la entrada en vigencia de dichas condiciones, deberá realizar el traslado respectivo, para lo cual, una vez realizado este traslado, conservará el tiempo de antigüedad computado en las condiciones anteriores.

Para Profundizar en el contenido, puede consultar:

[Artículo 24 de la Ley 6868 completo](#)

[Ley 9931](#)

[Ley 6868](#)

Resumen Ejecutivo: Acción de Inconstitucionalidad N°21-022410-0007-CO, interpuesta por SITRAINA en contra de la Ley 9931

1. En primer lugar, la reforma legislativa excluye, de manera expresa, a las personas que ingresen a laborar al INA, por un lado, de la aplicación del régimen de servicio civil, regulado en la Ley N° 1581 y, por otro lado, de la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 2166. 2. En su lugar, configura un nuevo régimen de empleo, de naturaleza laboral común, que se aplicará a las personas trabajadoras que ingresen a laborar, cuyas regulaciones en materia de contratación, nombramiento, remoción, remuneraciones y, en general, condiciones laborales, las regulará la Junta Directiva de la institución, de conformidad con la legislación laboral vigente. 3. Particularmente en materia de contratación, en el marco del nuevo régimen de empleo, de naturaleza privada, el INA queda habilitado para aplicar cualquiera de las siguientes modalidades: por tiempo determinado, servicios especiales, por tiempo indefinido, cargos de confianza, o cualquier figura contractual que sea necesaria, de conformidad con las regulaciones establecidas en la normativa laboral. 4. En materia de remuneraciones, en el marco de ese nuevo régimen de empleo, el INA se regirá por el esquema de salario global o único que defina la Junta Directiva, cuyos salarios se pueden pagar por mes, quincena, semana, horas o por lecciones. 5. Las personas que ingresaron a laborar antes de la vigencia de la ley, o la reglamentación de las nuevas condiciones laborales, mantendrán su incorporación al régimen de servicio civil y regulación de sus remuneraciones de conformidad con la Ley de Salarios de la Administración Pública. 6. Los funcionarios actuales que tengan interés en promociones o ascensos de puestos, deben trasladarse al nuevo régimen laboral o común de relaciones laborales, que reglamente la Junta Directiva de esa institución. 7. La Junta Directiva tiene hasta un año de plazo, posterior a la entrada en vigencia de la ley, para aprobar el reglamento que definirá el nuevo escalafón salarial y las condiciones laborales de los trabajadores que contrate, de acuerdo con las nuevas reglas establecidas en dicha ley.

La reforma que sufrió el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, desvincula a los nuevos funcionarios que contrate la institución del régimen de servicio civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública y, en su lugar, configura un régimen de empleo de naturaleza laboral común, que será aplicable a estos empleados, cuyas condiciones reglamentará la Junta Directiva institucional, “de conformidad con la legislación laboral vigente”.

La reforma legislativa, entonces, des publicó el régimen de empleo, un régimen que, por derivar directamente de aquellas normas de la Constitución Política, por sí mismo, es de naturaleza pública o estatutaria y, en su lugar, la modificación impugnada impone un régimen de empleo privado, que deja en absoluta interdicción la aplicación del Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública.

La reforma del artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, representa un retroceso histórico, que devuelve más de 70 años atrás en el tiempo, a contrapelo de una de las más importantes garantías que estableció la Constitución de 1949.

En el INA van a concurrir dos regímenes de empleo distintos e incompatibles: por un lado, el régimen de empleo público, sujeto al Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración

Pública, que conservarán los funcionarios que prestan actualmente sus servicios y, por otro lado, un régimen de empleo emergente, de naturaleza laboral común (privado), aplicable a los nuevos funcionarios. Esta dualidad de regímenes de empleo, uno de naturaleza pública y otro de naturaleza laboral común, dentro de la propia institución, significa que existirán dos categorías de funcionarios, cuya diferenciación violenta el principio de igualdad y no discriminación.

La reforma legislativa, contrario a los fines que en teoría persigue, le apuesta a la afectación de la calidad de los servicios que le corresponde prestar al INA, por la vía de la precarización del empleo: diferentes modalidades contractuales (por tiempo determinado, servicios especiales, indefinido), modalidades de pago mensuales, quincenales, semanales, por horas o lecciones. Se desprofesionaliza la capacidad y competencias del recurso humano, porque las personas que laboren en esas precarias condiciones, no tendrán ningún arraigo institucional y mucha menos estabilidad laboral quienes podrían ser cesados libremente por el patrono, en cualquier momento, de conformidad con la legislación laboral común, en menoscabo de la eficiencia y eficacia del servicio público que le corresponde brindar al INA.

Pero no solamente se trata de regímenes de empleo de naturaleza jurídica diferente, sino que, además, el nuevo régimen, de naturaleza laboral o privado, es absolutamente desfavorable, porque los nuevos trabajadores que sean contratados, quedan desposeídos de los derechos de carrera administrativa, estabilidad laboral y remuneración adecuada y suficiente.

El artículo 24 configura un régimen de empleo de excepción, que se vuelve discriminatorio, porque los trabajadores quedarán en una situación precaria, en condiciones laborales muy diferentes, manifiestamente inferiores y desventajosas de las que continuarán disfrutando las personas trabajadoras que prestan actualmente sus servicios a la entidad. Aquellos trabajadores no tendrán derecho a carrera administrativa, estabilidad laboral, anualidades, complementos salariales, que disfrutaban los funcionarios que laboran actualmente, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública. En su lugar, el INA los puede contratar en modalidades precarias, quienes no tienen ninguna protección contra la libertad de despido del empleador y, además, con un salario global, que se les puede pagar hasta por hora o lección.

Para profundizar en el contenido, puede consultar:

[Acción de Inconstitucionalidad N°21-022410-0007-CO](#)

[Resumen de la jurisprudencia de la Acción de Inconstitucionalidad](#)

[Constitución Política de la República de Costa Rica](#)

[Ley General de Administración Pública](#)

[Ley de Salarios de la Administración Pública](#)

[Estatuto del Servicio Civil](#)

[Reglamento del Estatuto del Servicio Civil](#)

Resumen Ejecutivo: Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República

La idea del constituyente con el establecimiento del régimen estatutario, aplicable a los servidores públicos, fue evitar que la estabilidad de esos servidores, así como los derechos propios de la carrera administrativa, estuviesen sujetos a lo que decidieran las autoridades administrativas de turno.

Por ello, una ley que encargue a esas autoridades decidir sin límite cuáles funcionarios van a ser nombrados bajo las reglas del derecho laboral (con posibilidad de remoción sin causa), o en puestos a plazo fijo, o de confianza (que carecen de estabilidad), contradice el espíritu de los artículos 191 y 192 constitucionales.

Es la ley la que debe establecer cuáles puestos concretos pueden (por sus características) estar sometidos a una relación regida por el derecho laboral; cuáles puestos concretos (por sus características) pueden ser ocupados por servidores contratados a plazo fijo, por servicios especiales, o en cargos de confianza.

Cuando el constituyente delegó en la ley regular las excepciones a las reglas que aplican en materia de empleo público (reglas dentro de las cuales se encuentra el nombramiento por idoneidad comprobada y la estabilidad en el puesto) no se refería a la posibilidad de que el legislador excluyera a todos los servidores de una institución pública –a discreción de sus jerarcas– de los principios constitucionales que rigen la materia, pues ello evidentemente contradice el espíritu de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

La Constitución misma señaló varios casos de funcionarios de libre escogencia y remoción como son los ministros de gobierno, los miembros de la fuerza pública, los directores de instituciones autónomas, representantes diplomáticos, y en general, ‘los empleados y funcionarios que ocupen cargos de confianza’ (art. 140 inciso 1), dejando a la ley (Ley de Servicio Civil dice el artículo 140) la determinación de otros funcionarios, que en casos muy calificados, pudieran ser excluidos del régimen general... Los casos de excepción, está claro, han de ser muy calificados, con las especiales características señaladas que justifiquen un trato desigual. Así ha de ser, pues por vía de excepción injustificada el legislador podría hacer nugatoria la disposición constitucional que tiende a la estabilidad laboral del empleado público y a la racionalidad del reclutamiento, como regla general. Pero si el cargo tiene alguna característica especial que lo justifique, la excepción será válida”. (Sentencia n.º 1119-90)

Así las cosas, considera este Órgano Asesor de la Sala Constitucional que el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, reformado por el artículo 1, inciso j), de la ley n.º 9931 citada, es contrario a los principios que se derivan de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política en tanto admite que en una institución del Estado, regida por el derecho público, se aplique a la generalidad de sus funcionarios la legislación laboral vigente, lo que incluye la posibilidad de realizar contrataciones por tiempo determinado o por servicios especiales y definir los puestos que se consideren de confianza, para lo cual basta la emisión de un reglamento por parte de la Junta Directiva de la institución; es decir, sin que medie una autorización legal específica para cada uno de esos supuestos.

Del mismo modo, consideramos que el artículo 24 de la Ley Orgánica del INA, en tanto establece que los servidores actuales cubiertos por el régimen de servicio civil solo tendrán derecho a promociones y ascensos si se trasladan voluntariamente al nuevo régimen de empleo regido por el derecho laboral, es contrario al derecho a la carrera administrativa, derecho que emana de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Es claro, entonces, que el requisito impuesto a los servidores del INA protegidos por el régimen de Servicio Civil de trasladarse al nuevo régimen para tener derecho a optar por un ascenso es improcedente. Nótese incluso que un funcionario público que debe estar bajo un régimen de empleo público, no debe ser trasladado –ni siquiera voluntariamente– a un régimen de empleo privado, regulado por la “legislación laboral vigente”.

En general, esta Procuraduría ha sostenido que el legislador puede realizar cambios en las condiciones bajo las cuales se prestan servicios al Estado, con la condición de que se respeten los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que mantenían una relación de servicio antes de la realización de esos cambios, y que el respeto a los derechos adquiridos implica, en lo que a la materia salarial se refiere, no disminuir el salario percibido por las personas a las que van dirigidos los cambios normativos. (Ver OJ-110-2015 del 24 de setiembre del 2015, OJ-161-2017 del 15 de diciembre del 2017 y C-192-2018 del 9 de agosto del 2018).

En este asunto, la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas no se origina en que haya dos regímenes remuneratorios distintos, sino en que esa distinción se origine en el traslado de un grupo de servidores del INA a un régimen de empleo regido por el derecho laboral y no por el derecho público, lo cual infringe –como ya hemos reiterado– los numerales 191 y 192 de la Constitución Política.

El problema de constitucionalidad que presenta la normativa impugnada, como hemos señalado, no consiste en que se apruebe un nuevo escalafón salarial, ni en que los servidores se trasladen voluntariamente a él, sino en que esas nuevas condiciones estén basadas en la aplicación del derecho laboral a relaciones que deben estar regidas por el derecho público, y en la presión que se ejerce sobre los servidores que tienen una relación de empleo vigente para que se trasladen “voluntariamente” al nuevo régimen, so pena de no poder aspirar a ascensos futuros.

IV.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, este órgano asesor sugiere a la Sala Constitucional acoger la acción contra las normas impugnadas en tanto admiten que en una institución del Estado, regida por el derecho público, se aplique a la generalidad de sus funcionarios la legislación laboral vigente, lo que incluye la posibilidad de realizar contrataciones por tiempo determinado o por servicios especiales y definir los puestos que se consideren de confianza, para lo cual basta la emisión de un reglamento por parte de la Junta Directiva de la institución; es decir, sin que medie una autorización legal específica para cada uno de esos supuestos. Tales disposiciones también son contrarias a la Constitución en tanto establecen que los servidores actuales cubiertos por el régimen de servicio civil solo tendrán derecho a promociones y ascensos si se trasladan voluntariamente al nuevo régimen de empleo regido por el derecho laboral.

Para profundizar en el contenido, puede consultar:

[Pronunciamento de la Procuraduría General de la República](#)