DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN-565-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 45 AÑOS EN CONDICIÓN DE DESEMPLEO"

INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO SOCIAL-SOCIOAMBIENTAL)

EXPEDIENTE Nº 20.896

ELABORADO POR:

KATTYA DELGADO MADRIGAL
ALEXIS ZAMORA OVARES
ASESORES PARLAMENTARIOS

SUPERVISADO POR:

GASTON VARGAS ROJAS
BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

17 DE DICIEMBRE DE 2018

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- OBJETO DEL PROYECTO 3
II.- DESEMPLEO EN COSTA RICA 3
Indicadores generales sobre desempleo 3
Desempleo según grupo poblacional vulnerable 11
III.- INDICADORES DE EMPLEO 2018 Y COMPONENTE PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS 14
IV.- EMPRENDIMIENTO EN COSTA RICA 18
V.- ANALISIS DEL ARTICULADO Y TRANSITORIOS 22
Artículo 1 22
Artículo 2 25
Artículo 3 26
Artículo 4 26
Transitorios 30
Transitorio I 30
Transitorio II. 31
VI.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 31
VII.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO 32
Votación 32
Delegación 32
Consultas 32
Obligatorias 32
Facultativas 32
VIII.- FUENTES CONSULTADAS 33

AL-DEST- IIN -565-2018
INFORME INTEGRADO♦

"LEY PARA LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 45 AÑOS EN CONDICIÓN DE DESEMPLEO"

Expediente N.° 20896

I.- OBJETO DEL PROYECTO

Expone la legisladora que la realidad indica que existe un porcentaje de la población desempleada que es mayor de 45 años donde se evidencian vacíos legales en materia de políticas sociales y públicas, que sin duda lesionan los derechos humanos de estas personas, y los postra a la vulnerabilidad.

Entonces, la iniciativa de ley tiene por objeto crear un Sistema Nacional para la Protección Social de las Personas mayores de 45 años en condición de desempleo como instancia de deliberación, concertación, coordinación, articulación y seguimiento entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Poder Ejecutivo, con el propósito de promover el empleo de las personas de ese segmento etario.

Además procura la creación de un Consejo coordinador de la política de apoyo a las personas mayores de 45 años en busca de oportunidades de generar ingresos, el cual sería el encargado de generar una política pública, la cual sería revisada anualmente, y de cual se remitiría un informe de resultados al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa.

El proyecto de ley también determina que las empresas privadas que contraten a estos profesionales mayores de 45 años, reciban un incentivo por parte del Estado, el cual consiste en un deducible de un 5% del reporte de la declaración del impuesto sobre la renta, D101. Este porcentaje puede incrementar hasta un 7% si la contratación es mayor al 20% del total de planilla reportadas a la CCSS y si estos exceden 1 año de laborar para la empresa.

II.- DESEMPLEO EN COSTA RICA

Indicadores generales sobre desempleo

♦ Elaborado por ***Licda. Kattya Delgado Madrigal y Lic. Alexis Zamora Ovares*****,** Asesores Parlamentarios; supervisión a cargo del ***Msc. Gastón Vargas Rojas***, Jefe Área Socioambiental, y ***Dr. Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico Social. Revisión final y autorización a cargo del ***Msc. Fernando Campos Martínez***, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

El desempleo es un problema muy complejo no solo por sus implicaciones económicas y sociales además de las psicológicas y de bienestar mental de la persona y su grupo familiar.

Para entender el desempleo se debe analizar las características de la clasificación laboral de la población y su desagregación[1]:
El primer nivel de descomposición está referido a la edad como criterio para distinguir entre quienes tienen o no capacidad para trabajar. Las estadísticas de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) toma como población en edad de trabajar a los mayores de 15 años.

En el 2015 la fuerza de trabajo representó el 60 por ciento de la población en edad de trabajar, equivalente a poco más de 2 millones de personas. En el quinquenio 2011-2015 la fuerza de trabajo aumentó 47 mil personas en promedio por año, menor a las 51,200 en edad de trabajar. Es decir, un 90 por ciento de las personas en edad de trabajar ofrecieron sus servicios en el mercado laboral.

Cuadro N°1

Población en edad de trabajar según condición de actividad
Promedio anual 2011-2015

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015
Población en edad de trabajar	3.458.942	3.526.173	3.589.699	3.652.930	3.716.441
Fuerza de trabajo	2.040.841	2.214.075	2.235.770	2.284.142	2.276.104
Ocupados	1.830.462	1.988.856	2.026.028	2.064.406	2.057.302
Empleo formal	667.898	780.602	876.927	895.996	917.278
Empleo informal	1.162.565	1.208.254	1.149.101	1.168.410	1.140.023
Desempleados	210.378	225.219	209.742	219.736	218.802
Fuera de la fuerza de trabajo	1.418.102	1.312.098	1.353.929	1.368.788	1.440.337
Disponibles	116.901	190.617	272.383	289.626	281.899
Desalentados	38.847	46.278	45.145	45.489	40.712
Con limitaciones	78.055	144.339	227.238	244.137	241.187
No disponibles	1.301.200	1.121.481	1.081.547	1.079.163	1.158.438

Fuente: Academia de Centro América, 2016.

El segundo nivel de desagregación de la población en edad de trabajar se descompone según esté dentro o fuera de la fuerza de trabajo. Este concepto, conocido también como población económicamente activa (PEA), incluye las personas de 15 años o más que durante el período de referencia[2] participaron en

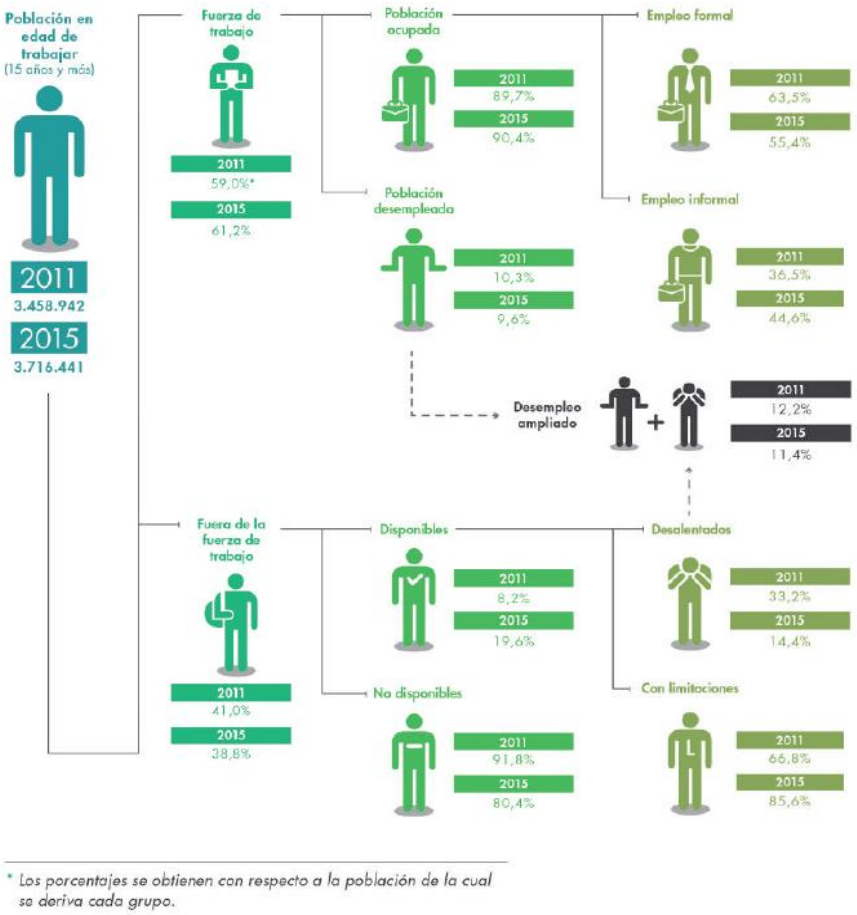
[1] Academia de Centro América. El desempleo en Costa Rica: Evolución reciente y principales características. Agosto 2016.

[2] Se define como el lapso inmediatamente anterior a la entrevista al cual se hace referencia para conocer la condición de actividad de cada informante. Ello implica que el periodo de referencia

la producción de bienes y servicios económicos o estaban dispuestas a hacerlo. En el cuadro 1 supra se muestra cómo la fuerza de trabajo tuvo su punto más alto en el 2014 y desciende en el 2015 un 9,98%.

La Figura 1 señala la composición de la población en edad de trabajar para el período 2011-2015, construida con base en el promedio de los trimestres de cada año para facilitar la identificación de tendencias[3].

Figura 1. Población en edad de trabajar según condición de actividad



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

El tercer nivel de clasificación es el que desglosa la fuerza de trabajo en ocupados y desocupados.

varíe entre informantes dependiendo de la fecha en que se lleve a cabo la entrevista. No obstante, la Encuesta Continua de Empleo (ECE) recolecta los datos semanalmente y de forma continua a lo largo del año, eliminando los efectos del periodo de referencia sobre los resultados trimestrales. Ibidem.

[3] Ibidem.

La población ocupada son las personas en la fuerza de trabajo que participaron en la producción de bienes y servicios económicos (trabajaron) por lo menos una hora en la semana de referencia. Además, incluye a las personas que, pese a tener trabajo no lo realizaron en la semana de referencia, por alguna circunstancia especial (huelga, incapacidad, falta de materiales o clientes, mal tiempo, entre otras); y, además, el período de inactividad no un mes. Esta a su vez se divide en[4]:

- **Empleo formal**: comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características, según la posición en el trabajo:

  - Personas asalariadas con seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, tienen rebajos de seguro social.
  - Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas constituidas en sociedad, es decir, registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y llevan una contabilidad formal en forma periódica.
  - Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen cuasi-sociedades, es decir, no registradas en el Registro Nacional de la Propiedad, pero si en otra instancia pública y llevan una contabilidad formal en forma periódica.

- **Empleo informal**: comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características, según la posición en el trabajo:

  - Personas asalariadas sin seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, no tienen rebajos de seguro social.
  - Personas asalariadas que sólo le pagan en especie o que el pago fue una única vez, a quienes, por la naturaleza de su contratación, se considera que no son susceptibles de los rebajos de seguro social.
  - Personas ayudantes no remuneradas.
  - Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas no constituidas en sociedad, es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal en forma periódica.
  - Personas trabajadoras por cuenta propia con trabajos ocasionales (laboran menos de un mes), a quienes por la naturaleza del trabajo no son susceptibles a estar inscritas o llevar contabilidad formal en forma periódica

El cuadro 1 *ut supra* permite ver la concentración del empleo en el sector informal, mismo que obtuvo un marcado crecimiento desde el 2011 al 2014, sin embargo, disminuye en el año 2015 a niveles inferiores a los reportados para el año 2013. El empleo formal muestra un crecimiento sostenido en los años de estudio.

[4] Ibidem.

La población desempleada son las personas que pueden aportar a la fuerza de trabajo pero se encontraban sin empleo en la semana de referencia, disponibles a participar de la producción de bienes y servicios económicos, pero buscaron trabajo y no lo encontraron, aunque realizaron medidas concretas de búsqueda durante las últimas cuatro semanas. Además, se consideran desempleadas las personas que no trabajaron la semana anterior a la entrevista, están disponibles para hacerlo y no buscaron trabajo por situaciones especiales como las siguientes[5]:

- No buscaron trabajo en el período de referencia porque ya consiguieron y esperan iniciarlo en los próximos días.
- Esperan el reinicio de operaciones de una actividad temporalmente suspendida, cuyo período de inactividad es menor a un mes.
- Esperan respuesta de gestiones anteriores.

Tanto la población ocupada como la desempleada también tuvieron su punto más alto en el año 2014, sin embargo, ambas descendieron levemente en el año 2015. El porcentaje de desocupados con respecto a la fuerza de trabajo es lo que se conoce como la tasa de desempleo abierto.

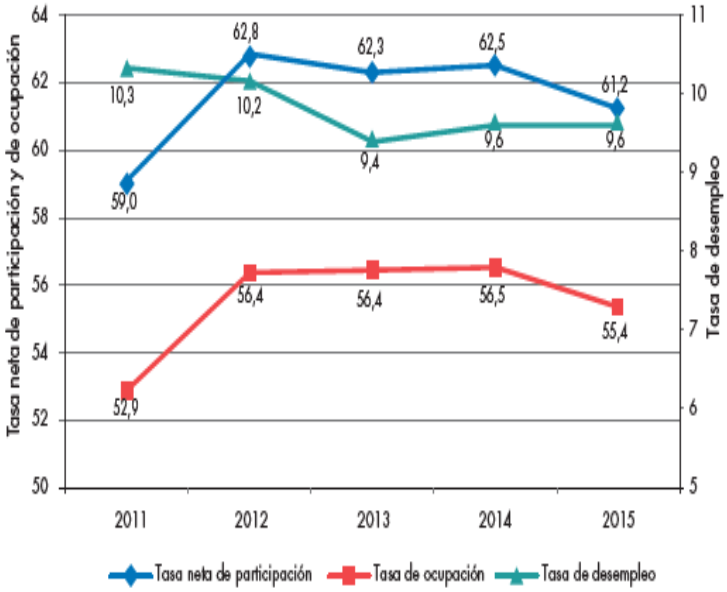
Entre 2011 y 2015 la tasa de desempleo abierto se mantuvo en 10 por ciento, con un aumento absoluto de 8,424 personas que buscaron empleo y no lo encontraron. Es decir, una de cada diez personas dentro de la fuerza de trabajo no consiguió empleo[6].

Otros indicadores usuales del mercado laboral son las tasas de participación neta y de ocupación, las cuales se refieren al tamaño relativo de la fuerza laboral y de los ocupados con respecto a la población en edad de trabajar.

[5] Ibidem

[6] De acuerdo con el INEC, los cambios observados en este indicador no son significativos, lo cual sugiere que no ha habido variaciones importantes a nivel anual a pesar de los cambios abruptos que se observan en las tasas de desempleo trimestrales. Ibidem

Gráfico 1. Tasa neta de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo abierto, 2011-2015



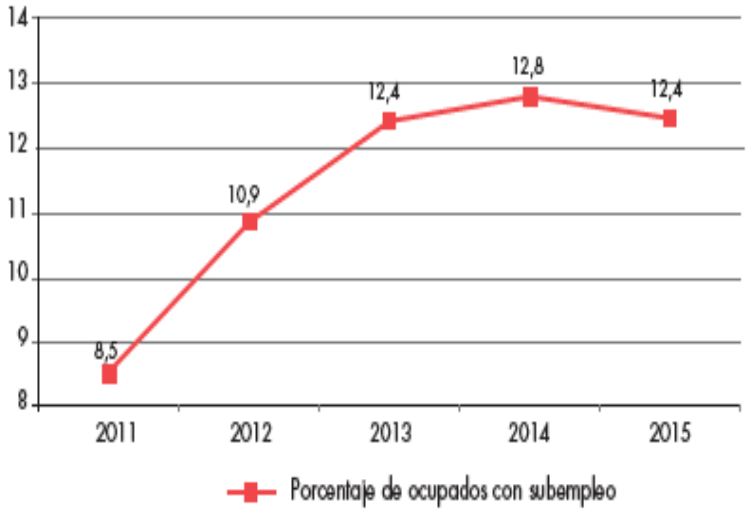
Fuente: Academia de Centro América, 2016.

Como se aprecia en el Gráfico 1 estas magnitudes se mantuvieron alrededor del 60 por ciento y 56 por ciento, respectivamente, en los últimos cinco años, con pocas variaciones salvo entre 2011 y 2012. El estancamiento de la tasa de participación obedece tanto a dificultades de acceso al mercado de trabajo como a la estructura demográfica de la población (envejecimiento poblacional). Cada vez hay menos personas en edad de incorporarse al mercado laboral, fenómeno observado desde hace más de tres décadas.

Un cuarto nivel de desagregación comprende la descomposición de los ocupados entre plenamente ocupados y subempleados. Como se apuntó, la ECE define los ocupados como las personas que trabajaron en la producción de bienes y servicios por lo menos una hora en la semana de referencia. Identifica los subempleados como la población ocupada que trabaja menos de cuarenta horas por semana (insuficiencia de horas), que desea trabajar más y que está disponible para trabajar más horas de lo que su ocupación actual le permite. El Gráfico 2 siguiente muestra una tendencia creciente de este grupo con respecto a los ocupados, de 8,5 por ciento a 12,8 por ciento en el último quinquenio, lo cual significa cerca de 20 mil personas, en promedio, por año[7].

[7] Ibidem

Gráfico 2. Porcentaje de la población ocupada con subempleo, 2011-2015



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

En el 2015 más de 250 mil personas indicaron laborar en condiciones de subempleo, lo que representa un 12 por ciento del total de ocupados. Por género el subempleo total se reparte en igual proporción entre hombres y mujeres, mientras que por ubicación geográfica se concentra claramente en la zona urbana (70 por ciento). Este perfil de subempleo es similar al encontrado en años anteriores. La inflexibilidad del mercado laboral y la falta de regulación sobre jornadas no estipuladas en el Código de Trabajo podrían estar dificultando la reducción del desempleo[8].

Finalmente, se encuentra la población meta de la iniciativa legislativa[9]:

- Fuera de la fuerza de trabajo: miembros del hogar que no estuvieron ocupados en la semana de referencia y que en las cuatro semanas anteriores a la entrevista no realizaron ningún tipo de gestión de búsqueda para conseguir un trabajo.

- Desalentados: personas fuera de la fuerza de trabajo que indican tener interés de trabajar, pero no tienen dinero para buscar trabajo, se cansaron de buscar, no les dan trabajo por edad, sexo, raza, discapacidad, no hay trabajo en la zona o saben que en esta época del año no hay trabajo.

La población fuera de la fuerza de trabajo, que no está vinculada a ninguna actividad productiva, representa alrededor del 40% de la población en edad de

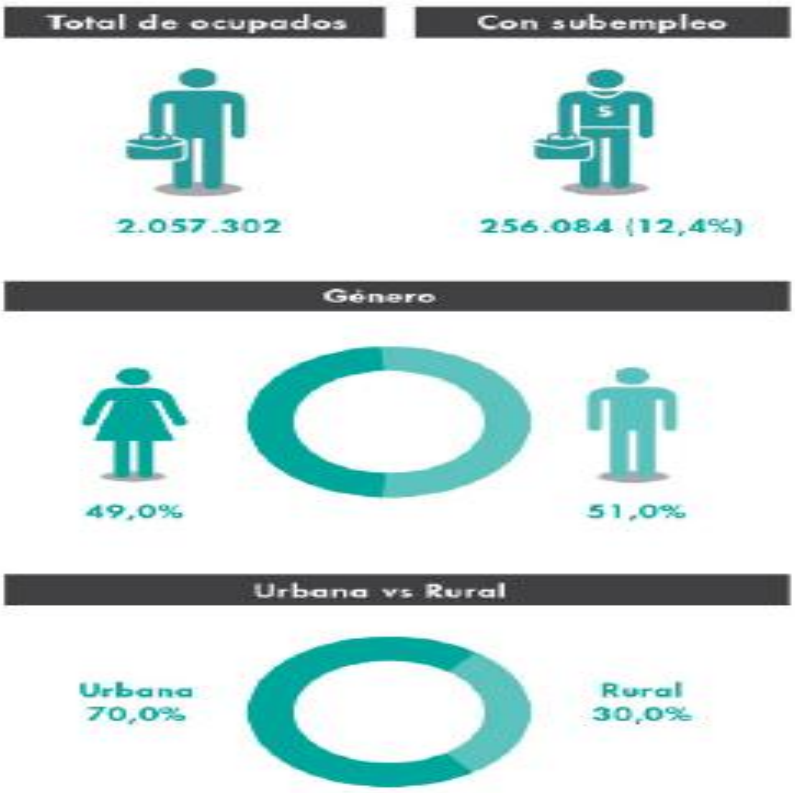
[8] Ibidem

[9] Ibidem

trabajar. En el 2015 se registraron 1,440.337 personas en esta condición. A su vez, esa población puede clasificarse según esté o no disponible para trabajar. Dentro de los disponibles para trabajar se ubican los desalentados y las personas con limitaciones de alguna naturaleza. Estos últimos corresponden a personas que tienen interés en trabajar, pero no lo hacen debido a que enfrentan algún impedimento personal como enfermedades o algún accidente que originó una discapacidad temporal. Es de particular atención el crecimiento que ha tenido este grupo dentro de las personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles: en 2015 hubo 163 mil personas más que en 2011, lo que representa un crecimiento promedio de poco más de 32 mil personas por año[10].

El INEC estima la tasa de desempleo ampliado como la suma de los desempleados más los desalentados como proporción de la fuerza laboral. Así calculada, la tasa de desempleo ampliada para el 2015 fue 11,2 por ciento (1,6 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo abierto)[11].

Figura 2. Características de la población ocupada con subempleo, ECE 2015



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

[10] Ibidem

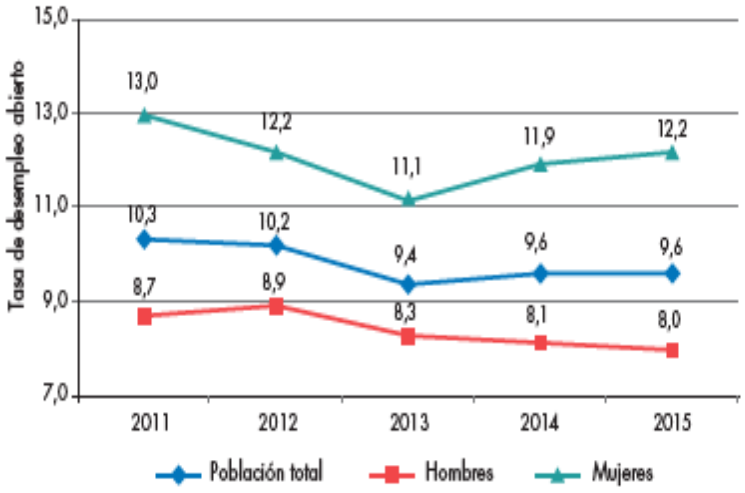
[11] Ibidem

Independientemente de los indicadores que se utilicen para su medición, según la Academia de Centroamérica, es un hecho que el mercado laboral costarricense viene arrastrando dificultades para absorber la población que año a año engrosa la población en edad de trabaja.

Desempleo según grupo poblacional vulnerable

Según sexo, las mujeres muestran una tasa de desempleo superior a la media nacional y al desempleo masculino. Mientras que el desempleo femenino ha oscilado entre un 12-13 por ciento, con un punto de inflexión a la baja en el 2013, el desempleo masculino ha experimentado una disminución moderada pero sostenida desde el 2012, año en el que alcanzó su nivel máximo de 8,9 por ciento, para reducirse hasta un 8,0 por ciento en el 2015. Lo anterior implica que para lograr una disminución sustantiva del desempleo nacional es preciso reducir la tasa de desempleo femenino[12].

Gráfico 3. Tasa de desempleo abierto según sexo, 2011-2015

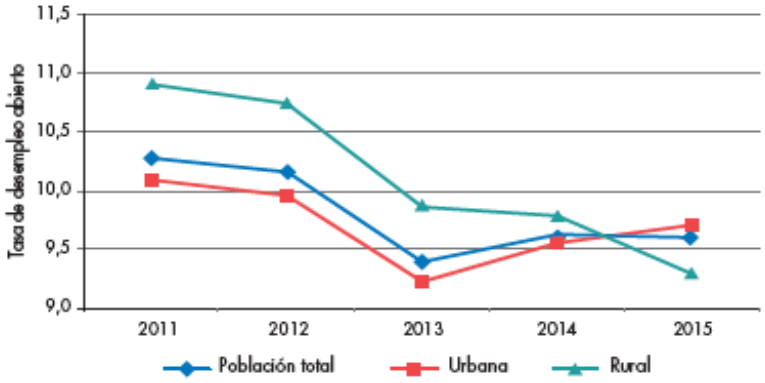


Fuente: Academia de Centro América, 2016.

Por cobertura geográfica, hasta el 2013 el desempleo era mayor en la zona rural que en la urbana. Sin embargo, a partir de ese año los patrones de comportamiento cambian, en el sentido de que el desempleo rural continuó bajando, pero el urbano creció (ver Gráfico 4). En consecuencia, la brecha en el desempleo urbano-rural tendió a cerrarse, al punto que en 2015 la tasa de desempleo urbana llegó a 9,7 por ciento, superando el 9,3 por ciento registrado en la zona rural[13].

[12] Ibidem
[13] Ibidem

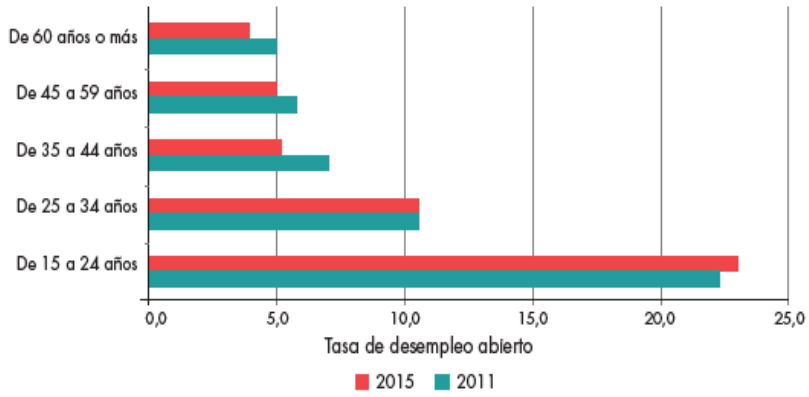
Gráfico 4. Tasa de desempleo abierto según zona geográfica, 2011-2015



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

Es **de interés particular para la iniciativa legislativa la información que suministra el gráfico 5,** que presenta el promedio anual de la tasa de desempleo abierto por grupo de edad para los años 2011 y 2015. Es la población joven (personas con edades entre 15 y 24 años) la que más sufre el problema de desempleo, toda vez que, la tasa de desempleo para esta población es de 23 por ciento, más del doble de la correspondiente a la población adulta de 25 a 34 años[14].

Gráfico 5. Tasa de desempleo abierto según grupo de edad



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

[14] Ibidem

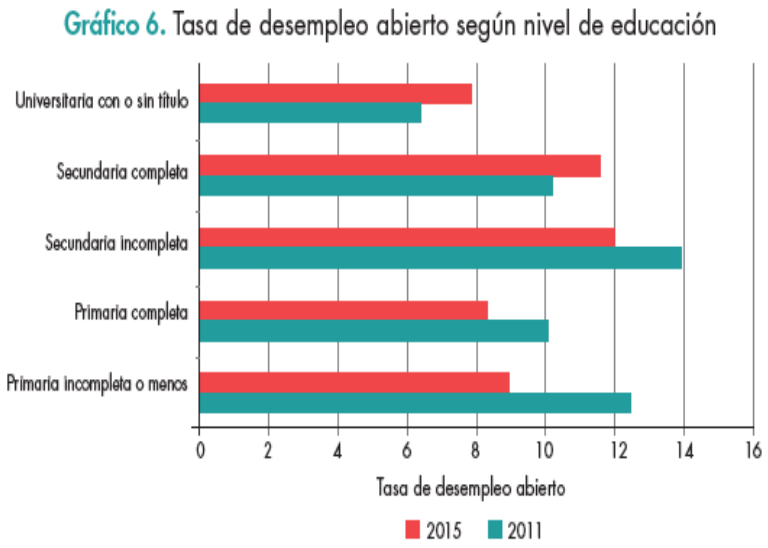
En este sentido, es la población joven la única que experimenta un aumento en la tasa de desempleo en el último quinquenio, mientras que en los demás grupos etarios la tendencia es hacia una disminución. Lo que podría ser un indicador para la toma de decisión en la población meta de la iniciativa legislativa.

Lo anterior considerando que, cuatro de cada diez jóvenes pertenecen a la fuerza laboral mientras que en los adultos la relación es de 6 a 10. Adicionalmente, la tasa de ocupación entre los adultos es mayor que entre los jóvenes. Con respecto a la población desempleada, la tasa de desempleo entre los jóvenes cuadriplica la de los adultos. Asimismo, los jóvenes permanecen más tiempo desempleados que los adultos: 2 por ciento de los jóvenes desempleados tiene más de un año buscando empleo, entre los adultos, es el 1 por ciento[15].

En el Gráfico 6 se observa la tasa de desempleo abierto según nivel de educación, entre los años 2011 y 2015. En el 2011 la población con mayor desempleo era aquella que no completó la secundaria, pero las personas con estudios superiores fueron los que presentaron menores tasas de desempleo. Sin embargo, en el 2015 aumenta la tasa de desempleo en la población con secundaria completa, e inversamente, se reduce el desempleo en la población con secundaria incompleta aumentando también el desempleo entre aquellos con estudios superiores.

Para la Academia de Centro América, este aspecto que amerita un análisis a fondo por parte de las autoridades competentes, ya que el fenómeno observado podría estar reflejando en el ya conocido tema de deserción en la educación secundaria, esto es jóvenes que abandonan sus estudios sin completar el ciclo académico para insertarse en el mercado de trabajo para obtener un ingreso. Esto puede suceder cuando el estudiante percibe que el retorno que produce completar la educación es bajo sin dejar de lado la otra dimensión del tema la cual es, la calidad del trabajo obtenido[16].

[15] Representa a la población que se encuentra desempleada por más de un año como porcentaje de la fuerza de trabajo. Ibidem
[16] Ibidem



Fuente: Academia de Centro América, 2016.

En resumen, la población desempleada en supremacía es de sexo femenino, menores de 25 años, de la zona urbana y con secundaria completa y/o estudios universitarios completos.

III.- INDICADORES DE EMPLEO 2018 Y COMPONENTE PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS

Para el primer trimestre de 2018, la tasa neta de participación laboral[17] fue de 57,7%; la cual disminuyó 1,7 para el período con respecto al mismo período del año anterior. Para los hombres, la tasa neta de participación fue 72,6 %, representando una fuerza de trabajo masculina de 1,41 millones de personas, sin cambio respecto al año anterior. En el caso de las mujeres la participación fue de 42,7% y su fuerza de trabajo representó 823 mil mujeres. La tasa neta de participación femenina disminuyó 2,3 para el período respecto al mismo trimestre del año anterior.

La participación laboral según zona de residencia se estimó en 58,2% en la zona urbana y disminuyó de 1,8 para el período de forma significativa. En la zona rural, esta tasa se ubicó en 56,4 %, con una disminución interanual de 1,5 pp. en el primer trimestre del año. La fuerza de trabajo urbana la componen 1,66 millones

[17] La tasa neta de participación laboral relaciona la población en la fuerza de trabajo con la población en edad de trabajar. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Continua de Empleo: Dinámica del mercado laboral costarricense III trimestre 2017 al I trimestre 2018 / INEC. N°1 --San José, C.R.: INEC 2018

de personas, mientras que en la zona rural fue de 577 mil personas, en ambas zonas se mantiene con respecto al mismo trimestre del año anterior[18].

En este primer trimestre de 2018, la población ocupada nacional se estimó en 2,0 millones de personas, sin variación estadísticamente significativa. No obstante, al relacionar la población ocupada respecto a la población en edad de trabajar la tasa de ocupación disminuye 2,2 pp de forma significativa respecto al mismo trimestre del año previo, para este trimestre llegó a 51,8 %. Asimismo, esta disminución en la tasa de ocupación nacional se refleja también en la tasa de ocupación masculina y femenina que disminuyó en 1,7 pp. y 2,8 pp. respectivamente. La tasa de ocupación fue de 66,3 % para los hombres y 37,1 % para las mujeres.

Por zona de residencia, de las personas ocupadas 1,48 millones residen en la zona urbana y 520 mil personas ocupadas residen en la zona rural, sin cambio respecto al mismo período del año anterior. La tasa de ocupación disminuyó en ambas zonas, 2,5 pp. en la zona urbana y 1,6 pp. en la zona rural respecto al primer trimestre del año 2017, en la zona urbana es de 52,1 % mientras que la tasa de ocupación rural es de 50,9 %.

En este primer trimestre de 2018 se estimó en 229 mil las personas desempleadas, sin variación significativa respecto al mismo trimestre del 2017. De los desempleados, 121 mil eran hombres y 108 mil mujeres[19]. Invirtiéndose la tendencia que venía desde el 2015.

A nivel nacional, la tasa de desempleo[20] pasó de 9,1 % a 10,3 % entre el primer trimestre de 2017 y 2018. Este aumento se debe a un mayor desempleo femenino (en el cuatro trimestre del 2017 eran 99 mil mujeres desempleadas) que llegó al 13,1 %, aumentó de forma significativa 1,8 pp. interanualmente, mientras que, para la población masculina, la tasa fue de 8,6 %, sin variación estadística interanual.

<u>En relación con las personas mayores de 45 años</u>, **un total de 34.271 personas se encuentran desempleadas en el segundo trimestre del 2018 y la población masculina es la que concentra mayor desempleo con un 57,5%.**

CUADRO N° 2

Población desempleada <u>mayor de 45 años</u> según sexo,
II Trimestre 2018

[18] Ibidem

[19] Ibidem

[20] Porcentaje de la población desempleada respecto a la fuerza de trabajo. Ibidem.

Sexo	Cantidad	Porcentaje
Hombre	19 696	57,5
Mujer	14 575	42,5
Total	34 271	100,0

Fuente: Encueta continua de empleo: INEC, 2018. Enviado vía correo electrónico el 21 de setiembre del 2018.

A pesar de que la población desempleada nacional se mantuvo estable, para el primer trimestre de 2018 se da una incorporación significativa de personas a la fuerza de trabajo desocupada con secundaria completa aprobada (23 mil personas), sin experiencia laboral (12 mil personas) y los jóvenes de 15 a 24 años (15 mil), esto contribuye al incremento de la tasa de desempleo. Estos indicadores son compatibles con los analizados por la Academia de Centro América para el periodo 2011-2015.

CUADRO N° 3

Población desempleada mayor de 45 años según nivel de instrucción, II Trimestre 2018

Nivel de instrucción	Cantidad	Porcentaje
Ninguno	1 390	4,1
Primaria incompleta	6 289	18,4
Primaria completa	11 458	33,4
Secundaria incompleta	6 807	19,9
Secundaria completa	3 285	9,6
Universitario sin título	371	1,1
Universitario con título	4 671	13,6
Total	34 271	100,0

Fuente: INEC, Encuesta Continua de Empleo, II Trimestre 2018

Del total de personas mayores de 45 años desempleadas, un 33,4% cuentan solo con primaria completa, seguidos de un 19,9% con secundaria completa y un 13,6% son profesionales universitarios graduados y con título.

Por zona de residencia –región-, para este trimestre, la tasa de desempleo en la zona urbana fue 10,4 % y en la zona rural 9,8 %. En la zona urbana se estima un aumento de 1,4 pp en la tasa de desempleo, lo cual repercute en el aumento del nivel de desempleo a nivel nacional.

CUADRO N° 4

Población desempleada mayor de 45 años según región de planificación, II Trimestre 2018

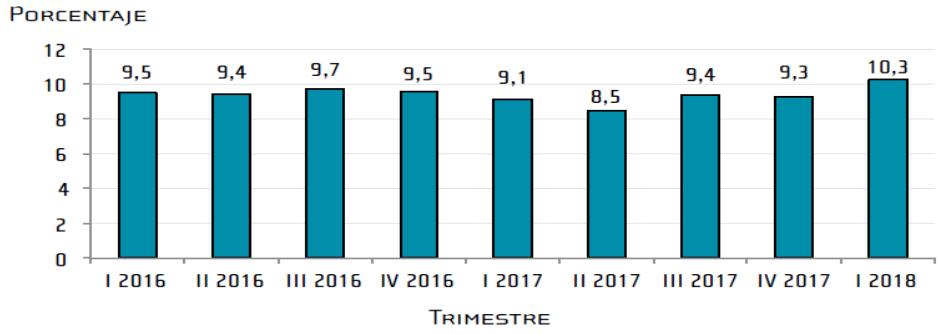
Región de planificación	Cantidad	Porcentaje
Central	20 074	58,6
Chorotega	3 150	9,2
Pacífico central	2 491	7,3
Brunca	4 523	13,2
Huetar caribe	2 690	7,8
Huetar norte	1 343	3,9
Total	34 271	100,0

La Región Central agrupa el mayor porcentaje de población mayor de 45 años desempleada (58,6%), seguido en importancia por la Región Brunca (13,2%) y la Chorotega (9,2%).

Si bien en términos absolutos no se da un aumento significativo de la población desempleada residente en la zona urbana, al relacionar esta población con la fuerza de trabajo urbana se presentó un incremento en la tasa de desempleo urbana debido a que las personas que salieron de la ocupación también salieron del mercado laboral.

Grafico 7

Costa Rica: Tasa de desempleo, I trimestre 2016 – I trimestre 2018



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2018.

Tal y como se apuntó en el apartado anterior, el desempleo continúa afectando a la población menor de 25 años, donde el factor educativo incide tanto de manera tanto negativa como positivamente. En este sentido, la propuesta legislativa bajo examen abarcaría solamente un 15% de la población desempleada del país, que ciertamente es vulnerable en razón precisamente de la edad, pues se aprecia que están distribuidos en distintos grupos de escolaridad.

IV.- EMPRENDIMIENTO EN COSTA RICA

La iniciativa legislativa señala un trato preferente al grupo poblacional mayor de 45 años que busquen emprender una pequeña empresa.

El emprendedurismo es el desarrollo de aquellas actividades que están orientadas a perseguir una oportunidad más allá de los recursos que se controlan inicialmente; es el arte de emprender y generar riqueza más allá de la certidumbre y de los recursos necesarios para tal fin[21].

Existen distintos planos para analizar el emprendimiento; por un lado, se encuentran las motivaciones personales que llevan a los individuos a realizar sus propios emprendimientos, y por otro lado, el impacto que el sector de los emprendedores puede generar en la sociedad sea a través de la generación de riqueza, el empleo o el pago de impuestos.

En nuestro país, desde hace algunos años se observan como las administraciones gubernamentales impulsan programas de fomento al desarrollo emprendedor como un mecanismo para la generación de empleo que estos pueden crear disminuyendo la desocupación y la pobreza.

Estas políticas públicas que vienen desplegando los gobiernos contemplan programas e instrumentos que van desde disminuir la burocracia a la hora de registrar una nueva empresa pasando por la reducción del pago de impuestos durante los primeros años de creación del emprendimiento para la facilitación de la contratación del personal.

Por otro lado, los instrumentos y programas de desarrollo también deben contemplar acciones de formación, capacitación, asesoramiento, incubación, etc. que permitan profesionalizar a los emprendedores y poder gestionar a los proyectos con el concepto de competitividad de forma tal de disminuir la tasa de mortalidad que tienen muchos de los emprendimientos, maximizando de esta forma la inversión que hace el estado al apoyarlos.

En Costa Rica, acorde con la metodología del GEM[22], un 63% aproximadamente de la población adulta cree que abrir un nuevo negocio brinda un mayor prestigio social y un 64% considerara que ser empresario es una carrera deseable, aspecto reflejado en los casos de emprendedores exitosos que proyectan los medios de comunicación[23]. En la siguiente imagen se presenta el perfil del emprendedor en Costa Rica.

[21] Uiscumarr. El Emprendedurismo. Programa para emprendedores de la Sepyme.
[22] Monitoreo Global del Emprendimiento (Global Entrepreneurship Monitor por sus siglas en ingles)

[23] Estado de la Nación. El Emprendedurismo en Costa Rica, Decimosétimo Informe. 2010

Figura 3: Caracterización general de la persona emprendedora en Costa Rica.



Fuente. Estado de la Nación. 2010

En términos generales, acorde con la metodología GEM, el emprendedor en Costa Rica es una persona de sexo masculino o femenino en igualdad de probabilidades para emprender, cuya edad oscila entre los 18 y 25 años en caso de los iniciales, y de 45-55 años entre los emprendedores establecidos, la formación académica predominante es la secundaria completa y educación universitaria y los negocios están orientados al sector servicios al consumidor.

El análisis realizado por el Estado de la Nación en el tema del emprendedurismo denota las siguientes limitantes[24]:

> *Las condiciones del entorno costarricense (sistema educacional, el acceso a financiamiento, acceso a infraestructura física, comercial y de servicios, las condiciones de desigualdad entre la zona urbana y rural, entre otros) y los importantes riesgos económicos y culturales de "ser empresario (a)", dificultan un vigoroso desarrollo del proceso emprendedor. En el sistema educativo predomina un enfoque mayormente dirigido a la formación de futuros empleados (as) que a la*

[24] Ibidem.

formación de futuros empresarios (as), a pesar que en los últimos años se nota un creciente esfuerzo por incorporar en su currículo el fomento al espíritu emprendedor y desarrollar programas para estimular la implementación de nuevas ideas entre estudiantes; mientras que el apoyo del sector público al fomento de emprendimientos (financiamiento, capacitación, asesoría, etc.) es muy limitado todavía y sus recursos están dirigidos fundamentalmente al apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en operación, perdiendo así un importante campo de oportunidad en el desarrollo de nuevos proyectos y unidades productivas. Adicionalmente, las claras desigualdades entre la zona urbana y la rural y entre las regiones del país, caracterizada por los mayores costos de acceso a los servicios básicos, así como a las oportunidades de desarrollo en el ámbito local, restringen aún más las posibilidades de promoción del emprendedurismo a escala local"

Los anteriores elementos deben ser considerados por los legisladores para elaborar propuestas legislativas integrales en torno al mejoramiento del emprendedurismo en el país, toda vez que los elementos señalados como limitantes al desarrollo de la persona emprendedora van más allá del acceso a los recursos financieros.

Sin embargo, el panorama de la persona emprendedora varía sustancialmente a los datos brindados por el Estado de la Nación, ya que para el año 2014 se presentan las siguientes características:

El sector emprendedor tico (trabajadores independientes) está compuesto, en su mayoría, por hombres que no son jóvenes, que se lanzan en ese negocio por necesidad (no por oportunidad) y con nivel bajo de escolaridad[25].

Un 64% es de sexo masculino, 47,2% alcanza hasta un nivel máximo de primaria completa y el 63,2% de los emprendedores tuvo razones de necesidad para iniciar su propia empresa.
Tales características asocian al sector emprendedor con el sector informal, de muy baja escolaridad y alta presencia masculina.

En el 2014, Costa Rica registró un total de 340.000 empleados independientes o emprendedores empresariales, los cuales generaron 536.000 empleos. El 75,4% de los emprendedores están entre los 35 y 64 años; mientras que los más jóvenes (menores de 34 años) son el 17,2%.[26] Para el 2014, se generaron 535.956 empleos en estos emprendimientos y, de ellos, el 83,5% son empleos permanentes y 16,5% ocasionales.

[25] https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/como-es-el-emprendedor-de-costa-rica/TIF63CUH4ZELRPTY6THUS37PGM/story/.
[26] Ibidem.

El desempeño de la producción es un factor determinante en la generación de oportunidades, pero en Costa Rica el moderado crecimiento del aparato productivo no está ayudando en ese sentido.

La capacidad del mercado para crear puestos de trabajo es inferior a la cantidad de personas que ingresan a la fuerza laboral. La tasa de desempleo viene creciendo desde inicios de 2014 y en la actualidad supera el 9%[27].

Los sectores que más contribuyen al crecimiento de la economía no muestran una alta capacidad de absorción de mano de obra. Entre 2013 y 2015, las seis actividades que explicaron el 85% de la expansión económica tan solo fueron responsables del 37% del empleo. Desde este punto de vista destacan las actividades profesionales, científicas y técnicas, cuyo dinamismo aportó un 20% del crecimiento de la producción total en el mismo período, pero generó apenas un 3,2% en el empleo. De hecho, a lo interno de la mayoría de los sectores, mientras la producción crece, el empleo decrece. Tal es el caso de las actividades de información y comunicaciones, que se incrementaron en un 7,4% en promedio entre 2013 y 2015, pero perdieron un 2,3% de participación en el empleo[28].

El más reciente Informe Estado de la Nación afirma que hay tres rasgos fundamentales característicos del mercado de trabajo actualmente en Costa Rica: las nuevas opciones laborales están concentradas en un segmento reducido de la población que posee las destrezas educativas que demanda el mercado; se necesitan ritmos de crecimiento económico sostenidos, que permitan brindar oportunidades a los distintos grupos, especialmente a los menos calificados; y el análisis de la matriz de insumo-producto muestra que la estructura productiva no tiene el potencial para generar altos niveles de empleo en los próximos años[29].

Como parte del análisis del mercado laboral en Costa Rica, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* realizó una estimación del empleo que generará la economía en el próximo quinquenio, las cuales se sustentan en la más reciente actualización de la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central de Costa Rica, que cambió el año base de las cuentas nacionales al 2012 y amplió la desagregación de los sectores productivos. Los resultados indican que el empleo aumentará apenas al ritmo de la producción y, dado el bajo crecimiento esperado, no parece que la dinámica de la economía vaya a alcanzar -por sí misma- para ofrecer más y mejores oportunidades a la población. Tampoco se prevén variaciones en las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación (se

---

27 Estado de la Nación. Mercado laboral mantiene problemas para generación de empleo a la población. URL: https://www.estadonacion.or.cr/historico-noticias/567-27-04-2017-mercado-laboral-mantiene-problemas-para-generacion-de-empleo-a-la-poblacion

28 Ibidem.

29 Ibidem.

proyecta que el empleo calificado se expandirá de modo similar al no calificado)[30].

Para el Estado de la Nación, Costa Rica requiere acciones urgentes en materia de oportunidades. Para reducir la desarticulación entre la producción y el empleo, el país debe elevar la calificación educativa y técnica de la oferta laboral. Esto no solo permitiría mejorar los ingresos de los ocupados, sino que además reduciría la brecha de productividad entre los sectores más dinámicos y los tradicionales, y fortalecería la capacidad de innovación de las empresas domésticas[31].

V.- ANALISIS DEL ARTICULADO Y TRANSITORIOS

A continuación se hace un análisis jurídico de los artículos que comprenden la iniciativa.

Artículo 1.

De la lectura del artículo 1 se desprende que el Sistema Nacional para la Protección Social que se pretende crear un órgano, según artículo 2 llamado Consejo coordinador, el cual sería en apariencia, aunque no lo indica claramente la norma, adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social, aunque esta es una suposición por haber una laguna al respecto. En efecto, no se indica expresamente una adscripción a Ministerio o ente del Estado, solamente se identifica la frase que dice *"Sistema….de deliberación, concertación, coordinación, articulación y seguimiento entre el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Poder Ejecutivo." Señalar que está "entre" un Poder a cargo de Ministerios y una Institución*, no lo ubica en certeramente.

Asimismo, más que un "sistema" pareciera un "programa". El proyecto de ley en su articulado no tiene diseñado un andamiaje, una estructura con subsistemas, es decir, administración debajo del Consejo coordinador que se crea en el artículo 2. Por ello pareciera más tratarse de un programa que de un sistema.

En razón de lo dicho, resulta relevante tener presente la naturaleza jurídica Instituto Mixto de Ayuda Social, para lo cual debemos remitirnos al artículo 1 de la Ley N° 4760, Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que dispone: "*Créase una institución denominada Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual tendrá personalidad jurídica propia y se regirá por esta ley y su reglamento."*

[30] Ibidem

[31] Ibidem

Según la Procuraduría General de la República,[32] la intención del legislador fue crear una institución dotada de un estatus jurídico especial, haciendo de ella un organismo descentralizado del Estado y con un fin específico por cumplir, en los términos dispuestos en los artículos 1 y 2 de su Ley constitutiva.

Dentro de la clasificación de los entes públicos como estatales y no estatales, el IMAS se caracteriza como un ente público estatal, ya que constituye una persona jurídica creada por el Estado, quien le ha atribuido el cumplimiento de determinados fines; asimismo el IMAS está sujeto a control en el manejo de los fondos atribuidos por leyes. Su carácter de persona jurídica "estatal" resulta clara si se considera que está sujeta a todas las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 de fecha 18 de setiembre de 2001, en virtud que, de conformidad con su artículo 1º inciso c), constituye una Administración Pública estatal.

Esta asesoría considera que si de lo que se trata es de crear un sistema nacional para la protección social de las personas mayores de 45 años en condición de desempleo, que funcione como instancia de deliberación, concertación, coordinación, articulación y seguimiento podría en efecto crearse el sistema y su órgano estratégico y operativo (el Consejo). Ahora bien, esta asesoría, si bien lo observa como libertad del legislador de configurar la Administración en atención a servicios, podría ser innecesaria la creación de más órganos habida cuenta de las competencias sobre promoción del empleo ya las ostenta el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, programas que, ciertamente, en algunos casos, coordina con el IMAS.

Si la idea es ubicar el Consejo bajo la sombrilla del IMAS, la Procuraduría General de la República[33] ha dicho que el IMAS forma parte de las denominadas personas jurídicas públicas, y como tal cuenta con factibilidad legal de disponer del patrimonio que le es propio y goza de autonomía. Todo lo anterior, con la finalidad de "(…) *resolver el problema de la pobreza extrema en el país* (…)" –canon segundo de la Ley 4760-, siendo el desempleo una de las causas del incremento de la pobreza en el país.

Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa, ha sostenido que:

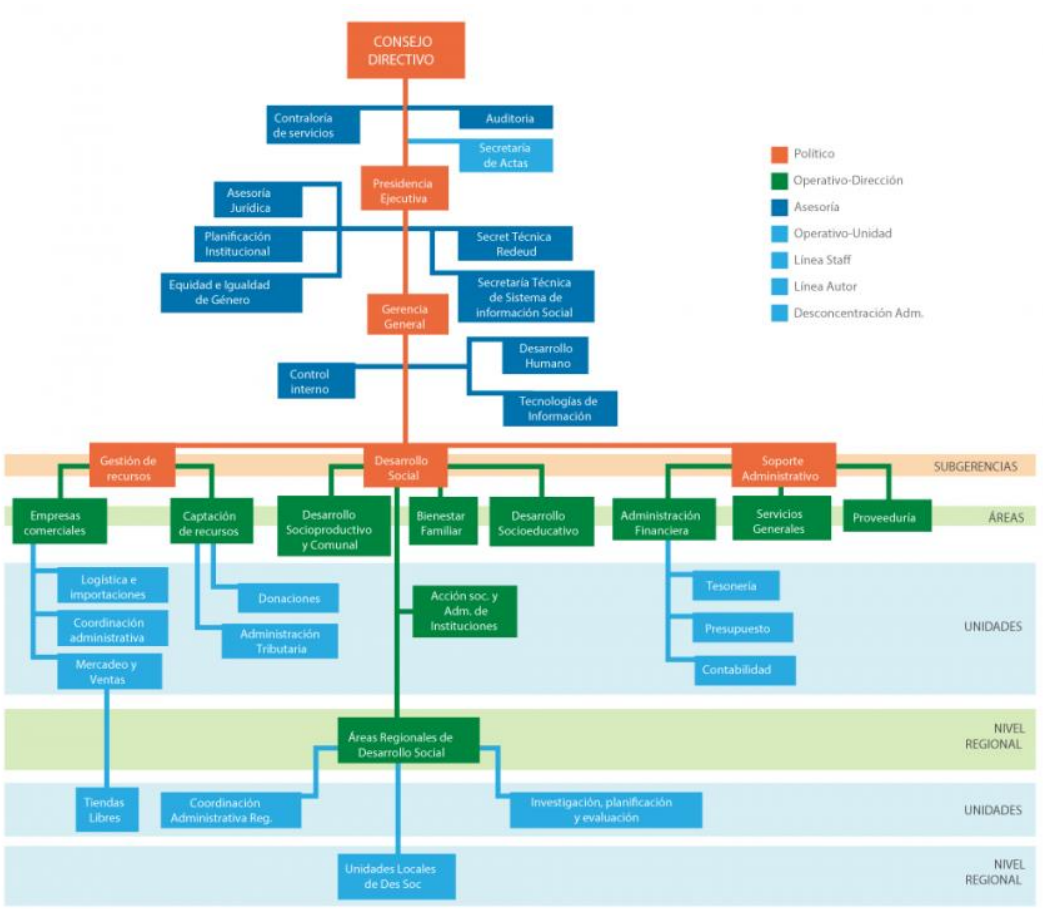
> *"(…) La Ley 4760 del 30 de abril de 1971, crea al IMAS como una institución autónoma con personería jurídica, que tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin."*

[32] Procuraduría General de la República Dictamen N° 384 del 12/11/2014
[33] Procuraduría General de la República Dictamen : 384 del 12/11/2014

También el ente Procurador, ha manifestado que la intención del legislador fue crear una institución dotada de un estatus jurídico especial, haciendo de ella un organismo descentralizado del Estado y con un fin específico por cumplir, en los términos dispuestos en los artículos 1 y 2 de su Ley constitutiva, por ello,

> *"Es claro entonces que el fin primordial del IMAS es acabar con la pobreza extrema en el país, para lo cual además, se le reconoce una serie de fines específicos dentro de los que se encuentran: a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; (…)".*

Si se ve el organigrama[34] siguiente, el IMAS cuenta con una Subgerencia denominada "Desarrollo Social" y dentro de ésta el Área Socio productiva y Comunal, además de otra concerniente al "Bienestar Familiar". Se podrían engarzar esas áreas con lo que la legisladora pretende en el presente proyecto de ley.



[34] http://www.imas.go.cr/general/organigrama

En efecto, el IMAS tiene la ventaja de una estructura que abarca la geografía nacional con todas las Áreas Regionales de Desarrollo Social, en virtud de ello ya tiene planteado un sistema de atención nacional.

Todo lo anterior lo señalamos a efecto que, con algunas nuevas redacciones al articulado se pueda dar viabilidad al loable planteamiento de esta iniciativa de ley. Así como está planteada pareciera innecesaria una nueva ley para tal efecto. Sin embargo, por no contrariar ningún principio de la legislación costarricense la normativa podría eventualmente ser aprobada con los ajustes pertinentes si así lo determinan las señoras y señores diputados de la República.

Artículo 2.

Llama la atención que en los artículos 1 y 2 del proyecto de ley crean dos instancias diferentes para el mismo propósito. Por un lado se crea el Sistema Nacional para la Protección Social de las Personas mayores de 45 años en Condición de Desempleo, y luego mediante el artículo 2 se crea el Consejo coordinador de la política de apoyo a las personas mayores de 45 años en busca de oportunidades de generar ingresos. En criterio de esta asesoría los artículos 1 y 2 contienen aspectos complementarios que podrían resolverse mediante la creación de una sola instancia, el Consejo, ello en virtud de lo que dice el artículo 3 que es el atingente a las funciones, todas las listadas de índole estratégico pero no operativo.

Por otro lado, tenemos que este artículo 2 no indica el nivel de representación personificada de los que deberán ostentar quienes conformen el Consejo, y tampoco señala cuales instituciones quedarían sometidas a la coordinación interinstitucional, y si abarca al sector privado en un tema transversal como lo es el empleo. La omisión de esa información podría devenir en inseguridad jurídica[35], y en consecuencia hacer inviable la norma.

La norma nos confunde quienes integran el Consejo de aquellos que son coordinador. Hay una lista de doce, que para integrar un Consejo es excesivo a nuestro criterio, todos del sector público. Por otro lado, pareciera, y volvemos aquí a la poca claridad, que la lista es de los coordinados, pues se deduce, por ejemplo, del inciso j) cuando menciona “Banca Estatal”, es decir, no hay visible un representante, sino una indeterminación de banco en concreto, sino todos aquellos que son estatales. Lo mismo pasa con el inciso k) “Empresas del sector privado” sin determinar ninguna en concreto de las miles activas.

[35] Poder Judicial. Sala Constitucional Resolución Nº 2000-000878

Por lo anterior, respetuosamente, todo el artículo debe ser reelaborado.

Artículo 3.

En el artículo 3 se describen las funciones del Consejo en los siguientes términos: 1- Generar la política pública. 2- Revisar esta política anual. 3- Remitir un informe de resultados al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa.

Sobre las atribuciones que se le pretenden otorgar al Consejo notamos que los mismos se determinan de manera muy amplia e indeterminada, lo cual puede conducir a una inseguridad jurídica[36]. Las interrogantes son, generar política pública en que materias? No lo indica el inciso. Revisar la política anual, la pregunta es, si el Consejo revisa quién elabora dicha política, no hay mención. Se echa en falta un elenco mayor de funciones o facultades para ese nuevo órgano.

En otras palabras, la norma debe ser clara y de fácil comprensión para el operador jurídico, el tal sentido, consideramos se debe indicar con mayor técnica de ley las atribuciones de lo que sería el nuevo órgano administrativo, mismo que, por cierto, no indica el proyecto, el nivel de desconcentración que tendría.

En virtud de las consideraciones anteriores esta asesoría es del criterio de que de previo a conocer y aprobar el artículo, se deben hacer ajustes de fondo necesarios.

Artículo 4

El artículo 4 se denomina como: "*Alcances de esta ley*", cuenta con tres incisos. En general el artículo 4 de la presente iniciativa presenta problemas de redacción, y en consecuencia de futura interpretación de la misma.

Inciso a)

De la lectura del inciso a) se desprende una redacción en prosa, sin técnica de ley, con problema gramatical al principio, pues aparece como una especie de definición "Que las personas emprendedoras: …" con dos puntos y seguido, cuando el siguiente texto desarrolla otras ideas. Por otro lado, el legislador no podría indicar al sistema bancario el otorgamiento de intereses en préstamos más bajos de lo normal, sin señalar exactamente cuáles serían esos rangos, ¿qué es lo normal? En que consisten plazos de pago pequeños? Sobre las ideas que están recogidas en el inciso ya existe en la legislación nacional Banca para el Desarrollo, y todo lo concerniente a micro, pequeña y mediana empresa que está a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio con una Dirección completa

[36] Ídem

atendiendo esas demandas y las respectivas oficinas en los bancos del sistema bancario nacional adonde se dirigen precisamente fondos públicos.

Inciso b)

Igual que el inciso anterior problemas de redacción pues abre con "Que los profesionales pensionados: …" y luego otras ideas que no concatenan armoniosamente. También redacción en prosa, lejana al lenguaje de la ley. Parece más un párrafo de exposición de motivos que algún mandato de carácter legal. Bien, de todos modos, los profesionales pensionados, de acuerdo con el amplio estudio de Academia de Centroamerica y del Inec no son uno de los segmentos en desempleo. Ciertamente, es un segmento distinto que pasó a un régimen de disfrute de pensión o jubilación, por tanto el contenido del inciso es contradictorio, pues habla de personas en condición de desempleo de profesionales pensionados, cuando el proyecto de ley centra su fin en los mayores de 45 años, los que obviamente por razón de esa edad no califican para ningún tipo de régimen jubilatorio excepto cuando una persona sea pensionada por razones médicas comprobadas, mismos que quedan excluidos de volver a ofertar empleo por su misma condición.

La situación del inciso b) resulta contrario a los fines perseguidos del proyecto de ley. Esta asesoría es del criterio que de previo al conocimiento y aprobación de la norma se subsanen los errores de redacción y de técnica legislativa señalados, o bien se suprima dicho inciso.

Inciso c)

Igual, problemas de redacción. Asimismo, el contenido de este inciso no guarda relación con la redacción de los otros dos que contempla la norma; razón por la cual consideramos que el mismo debería de establecerse como un artículo independiente.

Además consideramos que la expresión "*premiará*" no corresponde a la buena técnica legislativa, y que lo procedente sería eliminar dicha palabra. Va del lado de un incentivo no de un premio.

Por otra parte esta asesoría es del criterio que el contenido del inciso podría ser violatorio al principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de nuestra Carta Magna, y sobre el cual existe abundante jurisprudencia[37] y doctrina que se han

[37] Poder Judicial. Sala Constitucional Votos N.° 1770-1994 y 1045-1994 El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que pueda existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho la Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación

pronunciado al respecto. Lo anterior por cuanto debería de fundamentarse en criterios de razonabilidad[38] y proporcionalidad los motivos precisos para justificar técnica y jurídicamente por qué dichos beneficios[39] solo se otorgarían a las empresas privadas que contraten a profesionales mayores de 45 años, en detrimento de otras que podrían tener edades similares, por ejemplo entre los 40 y 45 años. Tratándose de la edad de las personas, evidentemente esta situación proporciona un tratamiento desigual, lo cual lesiona el principio de igualdad.[40]

---

del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, como tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva" (véanse los votos n.° 1770-94 y 1045-94).

[38] Los datos fueron tomados de la Sala Constitucional Resoluciones. (Res. N° 300 del 21 de marzo de 1990, Res. N° 1420 del 24 de julio de 1991 38Res. N° 1739-92 (sobre razonabilidad o "debido proceso sustantivo"), y Sentencias N° 3834-92, N° 486-94, N° 787-94) "El principio de razonabilidad exige la concordancia de las leyes, y en general de las normas intraconstitucionales, con los valores de la Constitución. Exige también la idoneidad de la consecuencia jurídica de la norma a la luz de la realidad social que regula y de los valores que la norma escrita pretende satisfacer o proteger/dentro del respeto de los valores constitucionales a los que subordina su conformidad. El principio de razonabilidad constituye un juicio de constitucionalidad en manos de los jueces constitucionales, sobre la visión o lectura valoran valorativa que el Legislador o el administrador realizan de la realidad. Como garantía, excluye la arbitrariedad, prohíbe la desproporcionalidad y delimita la discrecionalidad legislativa en especial, y de los poderes públicos en general. Se le puede calificar de "requisito material" de validez de las normas jurídicas.

[39] " (…)un deducible de un 5% del reporte de la declaración del impuesto sobre la renta, D101, que estas personas pueden generar a la empresa. Este porcentaje puede incrementar hasta un 7% si la contratación es mayor al 20% del total de planilla reportadas a la CCSS y si estos exceden 1 año de laborar para la empresa (…)".

[40] Poder Judicial Sala Constitucional votos n.° 1770-1994 y 1045-1994
El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que pueda existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho la Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohibe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, como tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva" (véanse los votos n.° 1770-94 y 1045-94).

La desigualdad a la que nos referimos en el párrafo anterior, también es procedente por el hecho que el artículo se refiere únicamente a la contratación de profesionales, y no a otra categoría de trabajadores, por ejemplo, manuales. Lo mismo pasa con el inciso b), solo menciona a personas profesionales, no así a otros que no tienen grados universitarios, como serían los de primaria completa, secundaria incompleta o completa, e incluso los de universitaria incompleta.

Si tomamos en cuenta lo que establece el Decreto Nº40743-MTSS,[41] referente a los salarios mínimos para el sector privado costarricense, encontramos 14[42] denominaciones de trabajadores. Siendo así, no podría justificarse desde el punto de vista de la razonabilidad, que únicamente se incentive a las empresas con los beneficios citados, cuando se realicen contrataciones de profesionales, en detrimento de otras personas que no lo son.

En virtud de las consideraciones que han sido expuestas, nos permitimos sugerir una redacción del inciso c), el cual recomendamos que debería convertirse en un artículo, en los siguientes términos:

> "*c) Las empresas privadas que contraten a personas mayores de 45 años, la administración tributaria del Estado les aplicará un deducible de un 5% en la declaración del impuesto sobre la renta, D101. Este porcentaje se puede incrementar hasta un 7% si la contratación es mayor al 20% del total de planilla reportada a la Caja Costarricense de Seguro Social, y siempre que esas personas figuren por más de un año laborando para la empresa."*

Incluso, lo que se pretende podría más bien ser motivo de afectación de la Ley respectiva, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, del 21 de abril de 1988 y sus reformas.

Esta asesoría es del criterio que antes de aprobarse el artículo 4 se deberán subsanar los errores de redacción y de técnica legislativa que han sido señalados.

---

[41] Decreto Nº40743-MTSS, publicado en La Gaceta 228, Alcance N°291 del 01 de diciembre del 2017. Rige 1º de enero del 2018.

TNC: Trabajador no Calificado ¢10.060.75
TSC: Trabajador Semicalificado ¢10.940,34
TC: Trabajador Calificado ¢11.141,73
TE: Trabajador Especializado ¢13.141,39
TNCG: Trabajador no Calificado Genéricos ¢300.255,79*
TSCG: Trabajador Semicalificado Genéricos ¢323.028,23*
TCG: Trabajador Calificado Genéricos ¢339.572,06*
TMED Técnico Medio Educación Diver. ¢355.847,32*
TEG: Trabajador Especializado Genéricos ¢381.335,61*
TEdS: Técnico de Educación Superior ¢438.542,68*
DES: Diplomados de Educación Superior ¢473.642,47*
Bach: Bachiller Universitario ¢537.222,66*
Lic.: Licenciado Universitario ¢644.689,30*

Transitorios.

Conviene tener presente algunas consideraciones en torno a las disposiciones transitorias. Al respecto la Procuraduría General de la República[43] ha manifestado que:

> *"(…) la función de las llamadas disposiciones transitorias es la de regular en forma temporal determinadas situaciones, con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Hechos que no se pretende comprender dentro de esas nuevas regulaciones generales. Interesa resaltar que en la base de la norma transitoria se encuentra esa necesidad de responder a problemas planteados por la entrada en vigencia de la nueva ley; esa es su esencia."*[44]

El ente Procurador[45] también es del criterio de que la función de las normas transitorias es la de adecuar, de manera temporal las situaciones jurídicas existentes al nuevo régimen creado.

Por su parte, la Sala Constitucional[46] ha dicho que por definición la vocación de las disposiciones transitorias es provisional.

Transitorio I.

La redacción del transitorio no es clara ya que establece que el Poder Ejecutivo cuenta con 90 días para el dictado de la ley a partir de la publicación. Pareciera que lo que se quiso decir es que ese lapso de 90 días se refiere a la promulgación del reglamento a la ley, pues sería inconstitucional que el Poder Ejecutivo dicte ley, no tiene esa competencia. Recordemos que según el artículo 24 constitucional "*Para convertirse en ley, todo proyecto deberá:" (…) obtener la aprobación de la Asamblea Legislativa y la sanción del Poder Ejecutivo; (…)."*

En razón de lo dicho consideramos que si efectivamente la norma se refiere a que el Poder Ejecutivo reglamente la ley en un plazo de 90 días, la disposición

---

[43] Procuraduría General de la República Dictamen C-060-99 del 24 de marzo de 1999.
[44] Procuraduría General de la República Dictamen C-060-99 del 24 de marzo de 1999.

[45] Procuraduría General de la República Dictamen C-213-2010 de 26 de octubre del 2010.

[46] Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. Resolución Nº 10176-2011, de las ocho horas cuarenta minutos del cinco de agosto de dos mil once.

transitoria podría proceder, de lo contrario, así como está redactada es inconstitucional.

Transitorio II.

En la disposición transitoria II también encontramos un problema de redacción de la misma. Pareciera que la intensión de la proponente es que las instituciones "*tienen*" o "*cuentan*" con un plazo de noventa días (no indica que a partir de la publicación de la ley) para nombrar a sus representantes, y presentarlos ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para su integración y juramentación. De esta norma transitoria también se duduce que la enorme lista del artículo 2 no son los coordinados sino que de ellas se desprenden el número de representantes, lo cuales son imprecisos en varios incisos. Es decir, como no hay precisión en el artículo 2, técnicamente es inoperante el Transitorio II.

De esta norma transitoria parece deducirse aunque no se sabe a ciencia cierta que el Consejo estaría adscrito al MTSS y no al IMAS como lo hace entrever el artículo 1. Bueno, esto es parte de la indefinición que se enmarca en la presente iniciativa, que así como está, en nuestra opinión no tiene viabilidad técnica.

VI.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Respecto del título del proyecto tenemos dos consideraciones que se anotan a continuación:

a. Primeramente es importante tener en cuenta que en Costa Rica, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7935, en su artículo 2 establece que; *"Persona adulta mayor: Toda persona de sesenta y cinco años o más (…)"* En tal sentido, la mención que hace el título de personas "*adultas mayores*" de 45 años resulta improcedente; razón por la cual debe eliminarse tal apelativo y que quede solamente "personas mayores de 45 años".

b. Por otra parte, esta asesoría considera que incluir en el título la frase: *"(…) Y DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS (…)" resulta conteste con la norma constitucional consagrada en el artículo 56 de la Carta Magna cuando establece que:*

> ***"ARTÍCULO 56.-*** *El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo. "*

En conclusión: En el diseño del proyecto de ley no se evidencia un sistema, tampoco se tiene precisión de cuáles son los representantes del Consejo, ni el Ministerio o ente al cual estaría adscrito. Las funciones son imprecisas y acotadas, sobre el alcance, no hay técnica para tratar el tema del financiamiento del emprendedurismo, luego el inciso b) del artículo 4 no es viable del todo, y el inciso c) de ese artículo podría ir por la vía de la afectación a la ley del impuesto sobre la renta. Si no se trabajan o reelaboran los cuatro artículos y los dos transitorios, esta asesoría ve difícil su viabilidad.

VII.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Por no contemplar las excepciones previstas en el artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto puede ser delegado a una Comisión Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias

- ✓ El Instituto Mixto de Ayuda Social.
- ✓ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- ✓ La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- ✓ El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- ✓ El Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu).
- ✓ Bancos estatales.
- ✓ Consejo Nacional para la Persona con Discapacidad (Conapdis).

Facultativas

- ✓ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- ✓ Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- ✓ Ministerio de Educación Pública (MEP).
- ✓ Defensoría de los Habitantes de la República.

VIII.- FUENTES CONSULTADAS

Constitución y leyes:

- ✓ Constitución Política de Costa Rica.
- ✓ Ley N° 7935. Ley Integral para la Persona Adulta Mayor
- ✓ Ley N° 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- ✓ Ley N° 8131. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de fecha 18 de setiembre de 2001.
- ✓ Ley N° 7092. Ley del Impuesto sobre la Renta, del 21 de abril de 1988 y sus reformas.

Poder Ejecutivo

- ✓ Decreto Nº40743-MTSS, publicado en La Gaceta 228, Alcance N°291 del 01 de diciembre del 2017. Rige 1º de enero del 2018.

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Resolución Nº 10176-2011
- ✓ Resolución Nº 300 – 1990
- ✓ Resolución Nº 1420 – 1991
- ✓ Resolución Nº 1739-1992
- ✓ Resolución Nº 3834-1992
- ✓ Resolución Nº 1770-1994
- ✓ Resolución Nº 486-1994
- ✓ Resolución Nº 787-1994
- ✓ Resolución Nº1045-1994
- ✓ Resolución Nº 2000-000878

Procuraduría General de la República

- ✓ Dictamen N° 384 -2014
- ✓ Dictamen C-060-99 del 24 de marzo de 1999
- ✓ Dictamen C-213-2010 de 26 de octubre del 2010.

Referencias Bibliográficas

- ✓ Academia de Centro América. El desempleo en Costa Rica: evolución reciente y principales características. Agosto 2016.

- ✓ Estado de la Nación. El Emprendedurismo en Costa Rica, Decimosétimo Informe. 2010
- ✓ Estado de la Nación. Mercado laboral mantiene problemas para generación de empleo a la población.
- ✓ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta Continua de Empleo: Dinámica del mercado laboral costarricense III trimestre 2017 al I trimestre 2018.

Otras fuentes:

- ✓ https://www.nacion.com/el-pais/trabajo/mayores-de-50-anos-enfrentan-dura-lucha-por-hallar-empleo/CNIN4IFQ5NCB5LKX7LAMVKRUIY/story/ http://www.imas.go.cr/general/organigrama
- ✓ https://ccp.ucr.ac.cr/espam/descargas/ESPAM_cap2web.pdf

Elaborado por: kdm// azo
/*lsch// 17-12-2018
C. Archivo