



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-147-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA FOMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO
PARA PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS”**

EXPEDIENTE 21.252

INFORME JURÍDICO

**Elaborado por:
Paula Arguedas Vargas
Asesora Parlamentaria**

**Supervisado por:
Georgina García Rojas
*Jefe de Área***

**Revisión final y autorización
Fernando Campos Martínez
Director a.i.**

11 de Junio de 2020



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	3
II. CONSIDERACIONES DE FONDO	3
Sobre el Derecho al Trabajo	3
III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO	5
Sobre el Artículo 1	5
Sobre el Artículo 2	8
Sobre el Artículo 3	10
Sobre el Artículo 4	12
Sobre el Artículo 5	14
Sobre el Artículo 7	16
IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO	17
Votación	17
Delegación	17
Consultas	17
Obligatorias:	17
Facultativas:	18
V. ANTECEDENTES	18
Constitución Política	18
Leyes	18
Decretos	19
Jurisprudencia	19
Pronunciamientos Administrativos	19
Informes del Departamento de Servicios Técnicos	19



AL-DEST-IJU-147-2020 INFORME JURÍDICO¹

LEY PARA FOMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO PARA PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS

EXPEDIENTE N° 21.252

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa pretende aplacar situaciones de desempleo o discriminatorias para las personas mayores de 45 años en cuanto a las opciones laborales. No obstante, no tiene como fin imponerle la obligación al patrono de contratar. Por el contrario, pretende lograr que mediante incentivos fiscales y otros, se estimule la contratación de dichas personas. El proyecto contiene una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, en sus artículos 8 “Gastos Deducibles” y 24 “Deducciones del Impuesto”, además de una modificación al artículo 15 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; así como la creación de una Comisión de Coordinación para favorecer la empleabilidad de las personas mayores de 45 años.

Tal y como lo dice la Exposición de Motivos, se busca dar “(...) *la oportunidad a aquellas que deseen contratar personas mayores de 45 años de deducir del pago de su impuesto sobre la renta un 20% de los sueldos, sobresueldos, salarios, bonificaciones, gratificaciones, regalías, aguinaldos, obsequios y cualquiera otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados para estas, cuando así lo demuestren mediante certificación emitida por la Caja Costarricense del Seguro Social. Asimismo, permite que los patronos que tengan planillas conformadas, al menos en un 20% de su totalidad, por personas mayores de 45 años paguen únicamente el 3% del total de sueldos y salarios al Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), en lugar del 5% actualmente establecido para todos.*”

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

Sobre el Derecho al Trabajo

El artículo 56 de la Constitución Política contempla el derecho al trabajo:

¹ Elaborado por Paula Arguedas Vargas, Asesora. Supervisado por Georgina García Rojas, Jefa de Área Social Agropecuaria. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.



“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.”

Tal y como lo ha dicho el propio Tribunal Constitucional²:

“(...) La tutela de la Sala Constitucional, en tratándose de la materia laboral, deriva de la aplicación del Título V, Capítulo Único, de la Constitución Política, denominado Derechos y Garantías Sociales. Es allí, donde encuentran protección constitucional, por medio del recurso de amparo, el derecho al trabajo, al salario mínimo, a la jornada laboral, al descanso semanal, a vacaciones anuales remuneradas, a la libre sindicalización, al derecho de huelga, a la celebración de convenciones colectivas de trabajo, entre otros; todo ello, con ocasión del trabajo. (...)”

Por su parte, el Título Octavo del Código de Trabajo³ contempla la prohibición de discriminar en el trabajo **por razones de edad**, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica o cualquier otra forma análoga de discriminación⁴. Y establece en el artículo 407 la prohibición a las personas empleadoras de **“(...) discriminar por edad al solicitar un servicio o seleccionar a un trabajador o una trabajadora.”**

Asimismo, en el artículo 408 del Código de Trabajo se prescribe la igualdad de oportunidades para obtener empleo:

² **Voto N° 398-2019** de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del once de enero del dos mil diecinueve.

³ **Ley N° 2** de 27 de agosto de 1943.

⁴ **Artículo 404.**

Artículo 408.- *Todas las personas, sin discriminación alguna, gozarán de las mismas oportunidades para obtener empleo y deberán ser consideradas elegibles en el ramo de su especialidad, siempre y cuando reúnan los requisitos formales solicitados por la persona empleadora o que estén establecidos mediante ley o reglamento. (Así reformado por el artículo 2° de la ley N° 9343 del 25 de enero de 2016, "Reforma Procesal Laboral".)*

Es importante señalar que el Departamento de Servicios Técnicos⁵ al referirse a iniciativas de similar contenido a la que nos ocupa ha manifestado:

“(...) La ausencia de estudios técnicos y un incorrecto planteamiento conceptual entre causas y efectos, convierten este proyecto en una propuesta ineficaz, con efectos no deseados ni previstos que le restan viabilidad jurídica, más allá de los problemas estrictamente jurídicos señalados, sobre todo por las discriminaciones odiosas, no justificadas que crea en el mercado laboral y entre las empresas en su tratamiento fiscal, lo cual eventualmente es inconstitucional por resultar violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política.”

Por último, destaca la posición del Ministerio de Trabajo⁶ sobre la presente iniciativa, cual es que *“(...) esta Cartera Ministerial deja en manifiesto que, **no apoya el presente proyecto**, por considerar que ya existen políticas más amplias y un órgano creado recientemente para analizar la búsqueda de soluciones a la falta de empleo en el país, donde no existe exclusiones por edad.”*

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Sobre el Artículo 1

A continuación, un cuadro comparativo entre el texto vigente del inciso b) del artículo 8⁷ de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y el texto sustitutivo de la propuesta en estudio.

ARTICULO ACTUAL	ARTICULO PROPUESTO
-----------------	--------------------

⁵ **OFICIO ST. 045-2015 J** Informe Jurídico del Expediente N° 19.241 “Modificación de la Ley N° 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, y Adición de un Inciso al Artículo 2 de la Ley N° 6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), para Incentivar el Empleo de Forma Paritaria para las Personas Jóvenes menores de Treinta Años y las Personas Mayores de Cuarenta Años”. **El Expediente fue Dictaminado Unánime Negativo en fecha 07 de julio de 2015.**

⁶ MTSS-DMT-OF-1182-2019 de 21 de agosto de 2019.

⁷ **Ley N° 7092** de 21 de abril de 1988 y sus reformas.

<p>ARTICULO 8º.- Gastos deducibles. Son deducibles de la renta bruta: (...)</p> <p>b) Los sueldos, los sobresueldos, los salarios, las bonificaciones, las gratificaciones, las regalías, los aguinaldos, los obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados, siempre y cuando proceda y se hayan hecho las retenciones y enterado los impuestos a que se refiere el título II de esta Ley.</p> <p>Además, podrá deducirse una cantidad igual adicional a la que se pague por los conceptos mencionados en los párrafos anteriores de este artículo a las personas con discapacidad a quienes se les dificulte tener un puesto competitivo, de acuerdo con los requisitos, las condiciones y normas que se fijan en esta ley.</p> <p>Asimismo, los costos por las adecuaciones a los puestos de trabajo y en las adaptaciones al entorno en el sitio de labores incurridas por el empleador. <i>(Así reformado este segundo párrafo por el artículo 75 de la Ley sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad No. 7600 del 2 de mayo de 1996)</i></p>	<p>ARTICULO 8º.- Gastos deducibles. Son deducibles de la renta bruta (...)</p> <p>b) Los sueldos, los sobresueldos, los salarios, las bonificaciones, las gratificaciones, las regalías, los aguinaldos, los obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados, siempre y cuando proceda y se hayan hecho las retenciones y enterado los impuestos a que se refiere el título II de esta Ley.</p> <p>Además, podrá deducirse una cantidad igual adicional a la que se pague por los conceptos mencionados en los párrafos anteriores de este artículo a las personas con discapacidad a quienes se les dificulte tener un puesto competitivo, de acuerdo con los requisitos, las condiciones y normas que se fijan en esta ley.</p> <p>Adicionalmente se deducirá una cantidad igual adicional a la que se pague por los conceptos mencionados en el párrafo tras anterior a las personas físicas o jurídicas cuando demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social, que del total de su planilla al menos un veinte por ciento (20%) son trabajadores mayores de 45 años.</p> <p>Asimismo, los costos por las adecuaciones a los puestos de trabajo y en las adaptaciones al entorno en el sitio de labores incurridas por el empleador. <i>(Así reformado este segundo párrafo por el artículo 75 de la Ley sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad No. 7600 del 2 de mayo de 1996)</i></p>
---	--

Plantea incluir como gastos deducible a efectos del Impuesto Sobre la Renta, una cantidad igual adicional a la que se pague por los conceptos mencionados en el inciso b) del artículo 8 de la Ley 7092 (cuales son: sueldos, sobresueldos, salarios, bonificaciones, gratificaciones, regalías, aguinaldos, obsequios y cualquier otra remuneración por servicios personales efectivamente prestados, siempre y cuando

proceda y se hayan hecho las retenciones de ley) a las personas físicas o jurídicas cuando demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social, que del total de su planilla a menos el 20% son trabajadores mayores de 45 años.

Sin embargo, el proyecto no prescribe si la deducción propuesta comprenderá a todas las personas trabajadoras que superen los 45 años de edad, independientemente de que sean de reciente contratación o que ya lleven años en las empresas; lo cual implicaría que un buen número de trabajadores sobre los que actualmente se aporta el 5%, pasaría al 3%. Por lo que, de aprobarse de esta forma, tendría un impacto mayor dado que la actualidad las empresas mantienen personal en ese rango de edad sin recibir ningún tipo de beneficio.

Al consultársele al Ministerio de Hacienda⁸ sobre la iniciativa manifestó lo siguiente:

“(...) este Ministerio ha sido insistente en el otorgamiento de beneficios dada la crítica situación fiscal que afecta al país, siendo que se crean nuevos gastos con cargo del Presupuesto Nacional, reduciendo los ingresos del Estado mediante la creación de una exoneración del Impuesto sobre la Renta, sin señalar una nueva fuente de ingresos que sea suficiente y cierta para cubrir el porcentaje que se dejará de percibir, lo cual es requerimiento necesario para no violentar los principios constitucionales de equilibrio presupuestario y de sostenibilidad de conformidad con los preceptuado en los artículos 176 y 179 de la Constitución Política y en el numeral 44 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, y que se refieren a que el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.”

Por último, la Cartera Ministerial enfatiza en que:

“(...) debe tenerse presente la regla fiscal aprobada con la promulgación de la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y su reforma y que entrará en vigencia en el 2020, es una medida de política presupuestaria que busca garantizar la sostenibilidad fiscal, y que limita el crecimiento del gasto corriente.”

En ese sentido el proyecto es omiso en señalar una nueva fuente de ingresos que sea suficiente y cierta para cubrir el porcentaje que se dejará de percibir con la deducción pretendida. Lo cual, tal y como lo señala el Ministerio de Hacienda es requerimiento necesario para no violentar los principios constitucionales de equilibrio presupuestario y de sostenibilidad de conformidad con los artículos 176 y

⁸ DVMI-0468-2019 de 08 de octubre de 2019.

179 de la Constitución Política y en el numeral 44 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Sobre el Artículo 2

De seguido un cuadro comparativo entre el texto vigente del inciso b) del artículo 15 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares⁹ y el texto sustitutivo de la propuesta en estudio.

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO PROPUESTO
<p>Artículo 15.- El Fodesaf se financiará de la siguiente manera: (...)</p> <p>b) Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.</p>	<p>Artículo 15- El Fodesaf se financiará de la siguiente manera: (...)</p> <p>b) Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada.</p> <p>Los patronos que demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense del Seguro Social, que del total de su planilla al menos un 20% corresponde a trabajadores mayores de 45 años pagarán 3 por ciento (3%) sobre el total de los sueldos y salarios que paguen mensualmente a esos trabajadores mayores de 45 años.</p>

⁹ Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.

--	--

La propuesta dispone que los patronos que tengan planillas conformadas con al menos un 20% de su totalidad, con personas mayores de 45 años pagarán únicamente el 3% del total de sueldos y salarios al FODESAF. Lo cual se demostrará mediante certificación emitida por la CCSS.

Es de suma importancia indicar que los recursos del FODESAF son limitados, razón por la cual, tal y como lo prescribe el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, deben beneficiar a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema:

*Artículo 2.- Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en **situación de pobreza o pobreza extrema**, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos. (El destacado no es del original)*

Con respecto a esa normativa, la Procuraduría General de la República ha externado:

“(...) los fondos de FODESAF están destinados para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema. (...) Los fondos de FODESAF tienen un destino específico. Estos fondos son la contribución que el Estado y la sociedad destinan para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema.” (El destacado no es del original)

Es claro que los recursos que pertenecen al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, deberán dedicarse exclusivamente a la atención de las personas que estén en estado de pobreza y pobreza extrema.

Consecuentemente, el artículo 3 de la misma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, prescribe la forma en que deben canalizarse los recursos del Fondo. Razón por la cual contiene una enumeración de los programas y servicios autorizados para recibir recursos del FODESAF.

Existe certeza en cuanto a que los recursos del FOSESAF deben destinarse a la atención de personas en situación de pobreza o pobreza extrema. Tal y como lo señala la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁰:

“(...) El financiamiento regulado en el artículo 15, inciso b) citado, constituye la principal fuente de financiamiento del Fodesaf, siendo aproximadamente el 60% de la totalidad de recursos que compone el Fondo. De manera que promover que los patronos que tengan planillas conformadas, al menos en un 20% de su totalidad, por personas mayores de 45 años paguen únicamente el 3% del total de sueldos y salarios al Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), en lugar del 5% actualmente establecido para todos, impactaría de forma negativa el financiamiento del Fondo, en consecuencia, el Proyecto reduciría la capacidad de financiamiento de programas de empleabilidad y autoempleo con cargo al Fodesar como Pronae y Pronamype. (...)”

Por lo cual, con la reforma propuesta, se estarían desmejorando los programas de ayuda existentes. Sin entrar en la situación de emergencia sanitaria-económica que está atravesando nuestro país, la cual ha mermado todo tipo de ingresos de los costarricenses.

Por último, el proyecto se debe consultar de manera obligatoria a la Caja Costarricense de Seguro Social, puesto que se le está dando la obligación de emitir las certificaciones señaladas.

Sobre el Artículo 3

Se adjunta un cuadro comparativo entre el texto vigente artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta¹¹, y el texto de la propuesta en estudio.

ARTICULO ACTUAL	ARTICULO PROPUESTO
<p>Artículo 24- Deducciones del impuesto. Del impuesto determinado, conforme a lo indicado en el artículo 21 de esta ley, los contribuyentes a que se refiere este título tendrán derecho a deducir:</p> <p>a) Los pagos parciales, señalados en el artículo 22 de esta ley.</p>	<p>Artículo 24- Deducciones del impuesto. Del impuesto determinado, conforme a lo indicado en el artículo 21 de esta ley, los contribuyentes a que se refiere este título tendrán derecho a deducir:</p> <p>a) Los pagos parciales, señalados en el artículo 22 de esta ley.</p>

¹⁰ MTSS-DESAF-OF-785-2019 de 06 de agosto de 2019.

¹¹ Ley N° 7092 de 21 de abril de 1988 y sus reformas.

<p>b) Las retenciones practicadas, según lo dispuesto en el párrafo final del artículo 1 de esta ley, cuando correspondan.</p> <p>c) Las retenciones practicadas, según lo dispuesto en el artículo 103, inciso d) de la Ley N.º 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971.</p> <p><i>(Así reformado por el título II aparte 13) de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018</i></p>	<p>b) Las retenciones practicadas, según lo dispuesto en el párrafo final del artículo 1 de esta ley, cuando correspondan.</p> <p>c) Las retenciones practicadas, según lo dispuesto en el artículo 103, inciso d) de la Ley N.º 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 3 de mayo de 1971.</p> <p><i>(Así reformado por el título II aparte 13) de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018)</i></p> <p>d) Hasta un veinte por ciento (20%) de los salarios anualmente pagados a los trabajadores del contribuyente, cuando demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social, que del total de su planilla al menos un veinte por ciento (20%) son trabajadores mayores de 45 años.</p>
--	---

El artículo 1.- se refería a gastos deducibles a efectos del Impuesto sobre la Renta, en tanto que el artículo 3.- versa sobre montos deducibles del pago de dicho impuesto.

Plantea incluir como montos deducibles a efectos del Impuesto Sobre la Renta, hasta un 20% de los salarios anualmente pagados a los trabajadores del contribuyente, cuando demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social, que del total de su planilla a menos el 20% son trabajadores mayores de 45 años.

Al consultársele al Ministerio de Hacienda¹² manifestó lo siguiente:

*“(...) el texto propuesto esta circunscribiendo el tratamiento tributario como gasto deducible de los salarios anualmente pagados a los trabajadores del contribuyente, cuando demuestren, según certificación emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social, que del total de su planilla al menos un veinte por ciento (20%) son trabajadores mayores de 45 años, **siendo que dichos gastos en temas de salarios ya están contemplados en la norma vigente y ya son deducibles del Impuesto Sobre la Renta.**”*

¹² DVMI-0468-2019 de 08 de octubre de 2019.

Concluye diciendo:

“(...) Adicional a lo anterior, se recomienda reconsiderar las reformas que en materia de gastos deducibles se establecen en el Título II Ley Impuesto a los Ingresos y Utilidades en los artículos 8 y 9 de la Ley 9635 Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.”

Sobre el Artículo 4

La iniciativa propone reformar por una única vez un 10% de los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) a favor del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para el desarrollo de programas de educación para personas mayores de 45 años.

Al respecto debe indicarse que el FONATEL fue creado mediante la Ley General de Telecomunicaciones¹³, en su artículo 34, *“(...) como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en esta Ley, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.”*

El patrimonio de FONATEL se compone esencialmente de los recursos aportados por los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones. Las fuentes de financiamiento están establecidas en el artículo 38 de la Ley 8642, el cual reza:

ARTÍCULO 38.- *Financiamiento del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel)*

Fonatel será financiado con recursos de las siguientes fuentes:

- a) Los recursos provenientes del otorgamiento de las concesiones, cuando corresponda.*
- b) Las transferencias y donaciones que instituciones públicas o privadas realicen a favor de Fonatel.*
- c) Las multas y los intereses por mora que imponga la Sutel.*
- d) Los recursos financieros que generen los recursos propios de Fonatel.*
- e) Una contribución especial parafiscal que recaerá sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, la cual será fijada, anualmente, por la Sutel de conformidad con el siguiente artículo.*

Los recursos de Fonatel no podrán ser utilizados para otro fin que no sea para lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las

¹³ **Ley N° 8642** del 04 de junio de 2008 y sus reformas.

telecomunicaciones, en el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en el artículo 32 de esta Ley, y deberán asignarse íntegramente cada año. No obstante, los costos de administración de Fonatel serán cubiertos con los recursos del Fondo, para lo cual no se podrá destinar una suma mayor a un uno por ciento (1%) del total de los recursos.

Se declaran de interés público las operaciones de Fonatel; por lo tanto, tendrá exención tributaria, arancelaria y de sobretasas para todas las adquisiciones o venta de bienes y servicios, así como las inversiones que haga y las rentas que obtenga para el cumplimiento de sus fines.

La administración de los recursos del Fondo estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los mecanismos de control interno que se dispongan legal y reglamentariamente.

La administración de FONATEL corresponde a la SUTEL, este órgano deberá determinar qué proyectos y costos se financian con esos fondos; tal como lo prescribe el artículo 36 de la ley en cita:

ARTÍCULO 36.- Formas de asignación

Los recursos de Fonatel serán asignados por la Sutel de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, para financiar:

a) Las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores y proveedores en sus respectivos títulos habilitantes.

Serán financiadas por Fonatel, las obligaciones que impliquen un déficit o la existencia de una desventaja competitiva para el operador o proveedor, según lo dispone el artículo 38 de esta Ley. La metodología para determinar dicho déficit, así como para establecer los cálculos correspondientes y las demás condiciones se desarrollará reglamentariamente. En cada caso, se indicará al operador o proveedor las obligaciones que serán financiadas por Fonatel.

b) Los proyectos de acceso y servicio universal según la siguiente metodología: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley, la Sutel publicará, anualmente, un listado de los proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad por desarrollar con cargo a Fonatel. El anuncio especificará, para cada proyecto, las localidades beneficiadas, la calidad mínima del servicio requerido, el régimen aplicable de tarifas, el período asignado, la subvención máxima, la fecha estimada de iniciación del servicio, el plazo de ejecución del proyecto y cualquier otra condición necesaria que se requiera en el cartel. Estos proyectos serán adjudicados por medio de un concurso público que llevará a cabo la Sutel. El operador o proveedor seleccionado será el que cumpla todas las condiciones establecidas y requiera la subvención más baja para el desarrollo del proyecto. El procedimiento establecido se realizará de conformidad con la



Ley N.º 7494, Contratación administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas, y lo que reglamentariamente se establezca.

En cuanto a la propuesta de dar por una única vez un 10% de los recursos del FONATEL a favor del Instituto Nacional de Aprendizaje para el desarrollo de programas de educación para personas mayores de 45 años; considera esta asesoría que la pretensión contraviene directamente los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones.

Al consultársele sobre este proyecto a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)¹⁴ externo lo siguiente:

“(...) el proyecto presenta problemas de conveniencia, en el sentido de que estaría afectando programas y proyectos de servicio universal de las telecomunicaciones, según el régimen y objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones, ley 8642, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y el Plan anual de programas y proyectos aprobado por Sutel para la asignación de recursos de FONATEL. El proyecto tiene objetivos loables al igual que lo son los objetivos de servicio universal y solidaridad de las telecomunicaciones, ambas políticas, una de fomento de empleo y otra de universalización de servicios de telecomunicaciones son importantes para el país. En consecuencia, se requiere hacer una ponderación de los intereses a satisfacer reconociendo que para esta última política (universalización) ya se cuenta con programas y proyectos a los cuales se les ha asignado recursos del FONATEL (...)”

Particularmente, la Dirección General de FONATEL emitir un criterio negativo sobre el proyecto.

Sobre el Artículo 5

Crea una Comisión de Coordinación para favorecer la elegibilidad de las personas mayores de 45 años.

Con respecto a esa propuesta, resulta pertinente indicar que mediante Decreto Ejecutivo **Nº41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP** se dio la **“Creación del Sistema Nacional de Empleo”**¹⁵, cuyo objetivo es:

Artículo 1.- Del Sistema Nacional de Empleo (SNE). Créase el Sistema Nacional de Empleo con el objetivo de definir el ordenamiento, lógica y gobernanza que deben tener los servicios de empleo, de forma que estos se

¹⁴ 07287-SUTEL-DGF-2019 del 16 de agosto de 2019.

¹⁵ Decreto Ejecutivo **Nº41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP “Creación del Sistema Nacional de Empleo”** del 10 de junio de 2019.



articulen e integren entre sí en una lógica sistémica que responda tanto a las dinámicas del mercado laboral –articulando oferta y demanda–, como a las necesidades de las personas en búsqueda de empleo o ya empleadas para conservar su trabajo o mejorar sus condiciones laborales, priorizando aquellas que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Este órgano fue creado recientemente para analizar la búsqueda de soluciones a la falta de empleo en el país. Tal y como lo señala su artículo 3, entre sus objetivos específicos esta integrar la gestión de los servicios de empleo, de forma que estos respondan a las dinámicas del mercado laboral y tengan un enfoque de inclusión social e **igualdad en todos los niveles**; así como incluir en todas sus políticas medidas que generen igualdad y equidad de género, **edad**, condición socioeconómica, entre otros.

El Sistema Nacional de Empleo tiene como órgano superior a Consejo de Empleo. Su integración esta determinada en el artículo 5 el cual reza:

Artículo 5.- Del Consejo de Empleo (CE). *Créase el Consejo de Empleo, como órgano superior del Sistema Nacional de Empleo y de política pública de articulación de los servicios asociados al Sistema Nacional de Empleo, el cual estará integrado por los siguientes integrantes con voz y voto:*

- a) El Ministro o la Ministra de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), quien presidirá el Consejo y contará con una persona suplente que deberá ser viceministro o viceministra.*
- b) El Ministro o la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien contará con una persona suplente que deberá ser viceministro o viceministra.*
- c) El Presidente Ejecutivo o la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), quien contará con una persona suplente que deberá ser quien ocupe el cargo de Gerencia General o Subgerencia.*
- d) Tres representantes del sector empleador, quien contará con una persona suplente.*
- e) Tres representantes del sector trabajador, quien contará con una persona suplente.*

Además, el Consejo de Empleo estará constituido por los siguientes integrantes con voz:

- a) El Ministro o la Ministra de Educación Pública (MEP), quien contará con una persona suplente que deberá ser viceministro o viceministra.*
- b) La Ministra de Condición de la Mujer y/o Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), quien contará con una persona suplente.*
- c) El Presidente Ejecutivo o la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), quien contará con una persona suplente.*



De manera tal que la existencia del Sistema Nacional de Empleo haría impertinente la creación de la Comisión de Coordinación pretendida por el presente proyecto.

Sobre el Artículo 7

Autoriza a todas las entidades públicas a donar recursos materiales, financieros y humanos a favor del INA para el desarrollo de los programas de educación para personas mayores de 45 años que permitan mejorar su empleabilidad.

Es oportuno indicar que la Constitución Política en su artículo 67 prescribe que *“El Estado velará por la preparación técnica y cultural de los trabajadores.”*

Consecuentemente, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)¹⁶ constituye un desarrollo de dicha garantía constitucional, en el sentido de que existe una obligación pública de velar por la preparación técnica de los trabajadores.

De acuerdo al artículo 2 de su Ley Orgánica, el INA tiene como finalidad principal *“(...) promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.”*

En razón de ello, el INA goza de amplias competencias para coordinar y organizar un sistema nacional de capacitación profesional de los trabajadores; tal y como señala la Procuraduría General de la República¹⁷, *“(...) esto en concertación con todos los sectores de la actividad económica, particularmente empresariales y laborales”*.

El Artículo 3º de la ley en cita dispone expresamente que, para lograr sus fines, el Instituto tendrá entre sus atribuciones, *“(...) Organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con las directrices del Poder Ejecutivo y con las disposiciones legales correspondientes.”*

La Procuraduría General de la República al referirse al Instituto Nacional de Aprendizaje, ha dicho¹⁸:

“(...) El INA es una respuesta del Estado a las necesidades de la población trabajadora en orden a formación y capacitación. No puede desconocerse que, conforme lo dispuesto en los artículos 50 y 67 de la Carta Política, el

¹⁶ Ley N° 6868 del 06 de mayo de 1983.

¹⁷ C-207-2013 del 02 de octubre de 2013.

¹⁸ C-050-2006 del 14 de febrero de 2006

Estado debe mantener una política de capacitación de los trabajadores, que les permita un mejor bienestar socioeconómico y pleno desarrollo de la personalidad y, por ende, acceder a mejores condiciones de vida, de empleo y, en general, les posibilite el disfrute de bienes materiales y culturales. A esos fines tiende la actuación del Instituto de Aprendizaje. En efecto, de acuerdo con el artículo 2 de su Ley, el INA se crea para que promueva y desarrolle la capacitación y formación profesional de los trabajadores en todos los sectores de la economía, como medio de impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense. El INA responde, entonces, a un interés estatal. No al interés de un sector o de grupos representativos de intereses particulares. (...)

En cuanto al régimen financiero del INA, el artículo 15 de su Ley Orgánica dispone que se financiará con los aportes de otros programas o instituciones gubernamentales, entre otros.

IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

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

Delegación

La iniciativa de ley **NO** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse dentro de las excepciones que establece el artículo 124 constitucional, cual es creación o modificación de impuestos.

Consultas

Obligatorias:

- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).



Facultativas:

- Ministerio de Hacienda Pública.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
- Dirección Nacional de Empleo.
- Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).
- Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel).
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).
- Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP).
- Confederación Nacional de Asociaciones Solidaristas.
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif).

V. ANTECEDENTES

Constitución Política

Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Leyes

- **Ley N° 9635**, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas del 3 de diciembre de 2018.
- **Ley N° 9343**, Reforma Procesal Laboral del 21 de enero de 2016.
- **Ley N° 8642**, Ley General de Telecomunicaciones del 04 de junio de 2008 y sus reformas.
- **Ley N° 8107**, Incorporación de un nuevo Título Undécimo al Código de Trabajo de 18 de julio de 2001.
- **Ley N° 7337**, Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal de 05 de mayo de 1993.
- **Ley N° 7092**, Ley del Impuesto sobre la Renta de 21 de abril de 1988 y sus reformas.
- **Ley N° 6868**, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) del 06 de mayo de 1983.
- **Ley N° 6227**, Ley General de la Administración Pública de 02 de mayo de 1978 y sus reformas.
- **Ley N° 5662**, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.



- **Ley N° 2694**, Prohíbe toda clase de discriminación en materia laboral de 22 noviembre de 1960.
- **Ley N° 2**, Código de Trabajo de 27 de agosto de 1943.

Decretos

- Decreto Ejecutivo **N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP** “**Creación del Sistema Nacional de Empleo**” del 10 de junio de 2019.

Jurisprudencia

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° **3559-2008** de las quince horas con cuatro minutos del siete de marzo del dos mil ocho.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° **14583-2007** de las ocho horas con cincuenta y nueve minutos del doce de octubre del dos mil siete.

Pronunciamientos Administrativos

- Procuraduría General de la República, **C-050-2006** del 14 de febrero de 2006.
- Procuraduría General de la República, **C-207-2013** del 02 de octubre de 2013.

Informes del Departamento de Servicios Técnicos

- **OFICIO ST. 045-2015 J** Informe Jurídico del Expediente N° 19.241 “Modificación de la Ley N° 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, y Adición de un Inciso al Artículo 2 de la Ley N° 6041, Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), para Incentivar el Empleo de Forma Paritaria para las Personas Jóvenes menores de Treinta Años y las Personas Mayores de Cuarenta Años”. Elaborado por Gustavo Rivera Sibaja, Asesor Parlamentario, supervisado por María Mayela Chaves Villalobos, Jefe de Área. Revisión final y autorización de Fernando Campos Martínez, Director a.i del Departamento de Servicios Técnicos.

Elaborado por: pav
/*lsch// 11-6-2020
c. archivo