ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N.º 7044, LEY DE CREACIÓN DE LA ESCUELA DE AGRICULTURA DE LA REGIÓN TROPICAL HÚMEDA (EARTH), DE 29 DE SETIEMBRE DE 1986, REFORMADO POR LA LEY N.º 8120, DE 3 DE AGOSTO DE 2001

EXPEDIENTE Nº.25.865

JOSÉ MIGUEL VILLALOBOS UMAÑA
DIPUTADO

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N.º 7044, LEY DE CREACIÓN DE LA ESCUELA DE AGRICULTURA DE LA REGIÓN TROPICAL HÚMEDA (EARTH), DE 29 DE SETIEMBRE DE 1986, REFORMADO POR LA LEY N.º 8120, DE 3 DE AGOSTO DE 2001

Expediente N°.25.865

Asamblea Legislativa:

La Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH) fue creada mediante la Ley N.º 7044, de 29 de setiembre de 1986, como una institución privada de educación superior universitaria, con fines de utilidad pública. Su creación se encuentra vinculada con la cooperación económica y técnica desarrollada entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos de América, particularmente con los instrumentos de cooperación suscritos en el marco del Convenio General para la Ayuda Económica, Técnica y para Propósitos Afines entre ambos gobiernos, aprobado en Costa Rica mediante la Ley N.º 3011, de 18 de julio de 1962, conocido como Convenio de la Alianza para el Progreso.

El artículo IV, inciso b), de dicho Convenio establece un régimen de exención para las personas, excepto los residentes permanentes de Costa Rica, que se encuentren en el país para ejecutar trabajos relacionados con el Convenio. Entre otros beneficios, la disposición contempla expresamente la exención del pago del Seguro Social.

La controversia que motiva esta iniciativa se origina en la interpretación que se ha dado posteriormente al artículo 19 de la Ley N.º 7044, particularmente después de su reforma mediante la Ley N.º 8120, de 3 de agosto de 2001.

En su redacción original, el artículo 19 de la Ley N.º 7044 establecía, para efectos arancelarios, que determinados funcionarios y personal docente de la EARTH, no costarricenses o residentes en Costa Rica, gozarían de los mismos privilegios reconocidos a las misiones internacionales. Esta disposición fue modificada posteriormente por la Ley N.º 7293, de 31 de marzo de 1992, y nuevamente por la Ley N.º 8120, de 3 de agosto de 2001.

La Ley N.º 8120 sustituyó el artículo 19 por un régimen específico referido al rector, los directores y el personal docente no costarricenses o residentes en Costa Rica, en materia de impuestos, tasas y contribuciones relacionadas con la importación de equipaje, menaje de casa, vehículos y demás artículos de uso personal y doméstico, así como respecto de los impuestos de carácter nacional.

La Asamblea Legislativa registró esta modificación en el expediente legislativo N.º 13.828. La iniciativa fue conocida por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales y fueron consultados, entre otros, la EARTH, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En la sesión N.º 13, de 6 de junio de 2000, se aprobó el texto sustitutivo que posteriormente daría origen a la Ley N.º 8120.

De acuerdo con la exposición de motivos incorporada a ese expediente, la finalidad de la reforma estaba relacionada principalmente con la necesidad de equiparar a la EARTH con otras instituciones que contaban con beneficios para la adquisición de vehículos por parte de docentes extranjeros. En ese momento se expresó que existía una necesidad de "equiparar a dicha institución con el régimen de excepción en la compra de vehículos".

La revisión del expediente legislativo N.º 13.828 resulta especialmente relevante porque no evidencia que el legislador hubiese pretendido eliminar o limitar las exenciones correspondientes a las cargas de seguridad social. Por el contrario, la

discusión legislativa estuvo concentrada en el régimen arancelario y tributario aplicable al personal de la institución.

Esta circunstancia fue posteriormente analizada de manera expresa por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia N.º 2024-026302, de las 9:20 horas del 11 de setiembre de 2024, expediente N.º 23-013200-0007-CO, dictada con ocasión de una acción de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 19 de la Ley N.º 7044, reformado por la Ley N.º 8120.

La Sala Constitucional, después de revisar los antecedentes legislativos de la Ley N.º 8120, señaló que la reforma no pretendía eliminar incentivos concedidos a la EARTH y que "el tema del pago de las cargas sociales nunca fue objeto de la reforma". Asimismo, indicó que el artículo 19 reformado "no modifica de ninguna forma las exenciones" previstas en materia de seguridad social por el Convenio de la Alianza para el Progreso.

La misma sentencia precisó que la aplicación directa del Convenio al caso concreto de la EARTH constituye una cuestión de legalidad. La Sala señaló, además, que el Convenio conserva "la vigencia, potencia, eficacia y resistencia" que le corresponden conforme a su jerarquía normativa.

La acción de inconstitucionalidad fue declarada sin lugar. Sin embargo, esta decisión no estableció que la Ley N.º 8120 hubiese eliminado la exención de seguridad social. Por el contrario, la sentencia descartó precisamente que el artículo 19 reformado hubiese modificado las exenciones previstas por el Convenio en esa materia.

La controversia también fue examinada por la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-322-2018, de 17 de diciembre de 2018, emitido ante consulta del Ministerio de la Presidencia, donde analizó expresamente si el personal extranjero de la EARTH se encontraba comprendido dentro de la

exención prevista en el artículo IV, inciso b), del Convenio de la Alianza para el Progreso.

La Procuraduría concluyó que los funcionarios extranjeros de la EARTH que no residan permanentemente en Costa Rica se encuentran comprendidos dentro de las exenciones establecidas por el Convenio, incluida la correspondiente al pago de la seguridad social. En ese pronunciamiento se determinó que para la aplicación del Convenio no era necesario que la EARTH fuese declarada formalmente una misión diplomática o una misión internacional.

La Procuraduría explicó que lo relevante era que la cooperación económica o técnica tuviera su origen en los Estados Unidos y estuviera precedida por los respectivos acuerdos suscritos entre ambos Estados. En ese sentido, concluyó que la creación de la EARTH estuvo precedida por los instrumentos de cooperación correspondientes y que sus objetivos se encontraban comprendidos dentro del marco de cooperación internacional.

La conclusión del dictamen C-322-2018 fue categórica al señalar que al personal extranjero de la EARTH que no resida permanentemente en Costa Rica "sí le resulta aplicable las exenciones fiscales y al pago de la Seguridad Social" contempladas en el artículo IV, inciso b), del Convenio.

Ahora bien, la Caja Costarricense de Seguro Social ha sostenido una posición diferente. En el oficio DJ-05068-2018, de 10 de setiembre de 2018, la Dirección Jurídica de la CCSS sostuvo que no resultaba aplicable a la EARTH el inciso b) del artículo IV del Convenio, argumentando que la Ley N.º 7044 no establecía expresamente que la institución fuera una misión internacional, una misión diplomática o una institución de carácter internacional.

Ese criterio fue acogido por la Junta Directiva de la CCSS mediante el artículo 6 de la sesión N.º 8989, de 13 de setiembre de 2018.

La posición de la CCSS también se relacionó con la reforma del artículo 19 mediante la Ley N.º 8120. Según la interpretación sostenida por la institución, al haber desaparecido de la legislación interna la referencia a las prerrogativas de las misiones internacionales, las cargas sociales pasaron a estar sujetas al régimen ordinario de seguridad social.

Sin embargo, esa interpretación no coincide con el alcance que posteriormente ha reconocido la Procuraduría General de la República al Convenio ni con la conclusión de la Sala Constitucional respecto de la reforma introducida por la Ley N.º 8120.

La controversia fue nuevamente sometida al análisis de la Procuraduría General de la República en 2025, mediante el dictamen PGR-C-169-2025, del 6 de agosto de 2025, solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en el que reiteró expresamente el criterio contenido en el dictamen C-322-2018.

En ese pronunciamiento se estableció que al personal extranjero de la EARTH que no resida permanentemente en Costa Rica le resultan aplicables las exenciones fiscales y de seguridad social previstas en el artículo IV, inciso b), del Convenio.

Asimismo, la Procuraduría señaló que la reforma del artículo 19 de la Ley N.º 7044 mediante la Ley N.º 8120 "no incide en el reconocimiento de los privilegios e inmunidades" establecidos a favor del personal extranjero de la EARTH, pues estos derivan directamente del Convenio internacional aprobado mediante Ley N.º 3011.

La Procuraduría recordó, además, que los tratados y convenios internacionales aprobados y ratificados por Costa Rica poseen autoridad superior a las leyes ordinarias, conforme al artículo 7 de la Constitución Política. De igual manera, hizo referencia al principio pacta sunt servanda y al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Existe, además, un elemento posterior de actuación administrativa que resulta relevante, pues mediante Decreto Ejecutivo N.º 42209-RREE, publicado en La Gaceta N.º 43, de 4 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo emitió el "Reglamento para la Solicitud, Confección y Uso del Documento de Identificación para los Funcionarios Internacionales de la EARTH (DIE)".

En sus considerandos, el Poder Ejecutivo reconoció expresamente que la EARTH se encuentra comprendida dentro de los alcances del Convenio aprobado mediante Ley N.º 3011 y que el Estado costarricense debe garantizar y facilitar al personal extranjero de la EARTH que no resida permanentemente en Costa Rica el desempeño eficaz de sus funciones.

El decreto establece, además, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto expedirá el denominado Documento de Identificación para los Funcionarios Internacionales de la EARTH a los funcionarios que cumplan las condiciones correspondientes.

De esta manera, el propio Poder Ejecutivo ha mantenido una regulación administrativa que reconoce la condición particular del personal extranjero no residente de la EARTH y vincula expresamente dicha condición con el artículo IV, inciso b), del Convenio aprobado mediante Ley N.º 3011.

Debe distinguirse, en todo caso, entre la naturaleza jurídica de la EARTH como institución y los beneficios reconocidos al personal extranjero no residente.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución N.º 267-2017, de las 11:35 horas del 24 de febrero de 2017, determinó que la EARTH es una institución privada de educación superior universitaria y que no posee, por ese solo hecho, inmunidad jurisdiccional como una organización internacional.

Ese criterio no resuelve la cuestión relativa a la exención de seguridad social del personal extranjero no residente, pues se refiere a la inmunidad jurisdiccional de

la institución y no al alcance subjetivo del artículo IV, inciso b), del Convenio de la Alianza para el Progreso.

En consecuencia, la discusión jurídica no consiste en determinar si la EARTH es una misión diplomática ni si posee inmunidad jurisdiccional como persona jurídica. La cuestión consiste en establecer si el personal extranjero que no reside permanentemente en Costa Rica y que se encuentra en el país para ejecutar trabajos relacionados con el Convenio está comprendido dentro de la exención de seguridad social establecida directamente por el artículo IV, inciso b), del Convenio.

A juicio de esta iniciativa, la existencia de criterios administrativos distintos sobre el alcance de una misma disposición, así como la intervención de la CCSS, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Sala Constitucional, evidencia la necesidad de precisar legislativamente el alcance del artículo 19 de la Ley N.º 7044.

La presente iniciativa no pretende crear una nueva exoneración, ampliar el ámbito subjetivo del Convenio ni modificar las obligaciones de seguridad social de las personas costarricenses o residentes permanentes en Costa Rica.

Su finalidad es precisar el alcance material del artículo 19 de la Ley N.º 7044, reformado por la Ley N.º 8120, de manera que quede establecido que las exenciones allí reguladas corresponden al régimen tributario y arancelario propio de esa disposición y que dicha reforma no comprendió, no modificó ni derogó las exenciones de seguridad social que derivan directamente del artículo IV, inciso b), del Convenio aprobado mediante Ley N.º 3011.

Esta precisión resulta concordante con los antecedentes legislativos de la Ley N.º 8120, con el contenido de la sentencia N.º 2024-026302 de la Sala Constitucional, con los dictámenes C-322-2018 y PGR-C-169-2025 de la Procuraduría General de

la República y con la regulación administrativa emitida mediante el Decreto Ejecutivo N.º 42209-RREE.

La interpretación propuesta se circunscribe, por tanto, al personal extranjero de la EARTH que no tenga residencia permanente en Costa Rica y que se encuentre en el territorio nacional con el objeto de ejecutar trabajos relacionados con el Convenio, conforme a los términos establecidos en su artículo IV, inciso b). No comprende al personal costarricense ni a las personas extranjeras que tengan residencia permanente en Costa Rica.

Asimismo, esta iniciativa parte de que una ley de interpretación auténtica no debe crear una disposición materialmente nueva. La Procuraduría General de la República ha señalado, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, que la interpretación auténtica procede cuando una disposición admite interpretaciones diferentes y que la norma interpretativa debe mantenerse dentro del ámbito material de la norma interpretada.

En este caso, la finalidad consiste precisamente en aclarar que la reforma efectuada mediante la Ley N.º 8120 se circunscribió al régimen regulado por el artículo 19 y no tuvo por objeto modificar una exención que deriva de un instrumento internacional distinto, aprobado mediante la Ley N.º 3011.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N.º 7044, LEY DE CREACIÓN DE LA ESCUELA DE AGRICULTURA DE LA REGIÓN TROPICAL HÚMEDA (EARTH), DE 29 DE SETIEMBRE DE 1986, REFORMADO POR LA LEY N.º 8120, DE 3 DE AGOSTO DE 2001

ARTÍCULO ÚNICO- Se interpreta auténticamente el artículo 19 de la Ley N.º 7044, Ley de Creación de la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH), de 29 de setiembre de 1986, reformado por la Ley N.º 8120, de 3 de agosto de 2001, en el sentido de que las disposiciones contenidas en dicho artículo se circunscriben a las materias expresamente reguladas en su texto y que su reforma mediante la Ley N.º 8120 no tuvo por objeto ni efecto modificar, limitar, excluir o derogar las exenciones en materia de seguridad social derivadas del artículo IV, inciso b), del Convenio General para la Ayuda Económica, Técnica y para Propósitos Afines entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos de América, aprobado mediante la Ley N.º 3011, de 18 de julio de 1962.

En consecuencia, la reforma introducida por la Ley N.º 8120 al artículo 19 de la Ley N.º 7044 no constituye fundamento jurídico para exigir las contribuciones al régimen de seguridad social de la Caja Costarricense de Seguro Social a las personas extranjeras que se encuentren comprendidas en los supuestos establecidos en el artículo IV, inciso b), del citado Convenio.

La presente interpretación se realiza sin modificar el contenido ni el alcance de las disposiciones del Convenio aprobado mediante la Ley N.º 3011.

Rige a partir de su publicación.

José Miguel Villalobos Umaña

Diputado