

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 08020**

23 de junio de 2026
DFOE-GOB-0280

Señora
Diorela Rojas Méndez
Jefe del Área
Área de Comisiones Legislativa II
Asamblea Legislativa
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado “Ley para atraer talento especializado de carácter internacional”, expediente legislativo n.º 25.402

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPASOC-0696-2026 del 10 de junio de 2026, en el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para atraer talento especializado de carácter internacional”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.402, del cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La exposición de motivos indica que esta propuesta legislativa surge ante la necesidad de que Costa Rica conserve su competitividad frente al dinamismo tecnológico global. El objetivo central es garantizar el acceso a capital humano con alta especialización mediante acciones específicas para la atracción de profesionales internacionales. Esta visión se integra en una estrategia de país que busca potenciar la productividad, la competitividad y el avance tecnológico, considerados elementos fundamentales para posicionar a la nación como un centro de innovación, modernizar la estructura productiva y atender los requerimientos actuales del mercado de trabajo. Asimismo, se señala que el proyecto guarda coherencia con las políticas de inversión extranjera directa y comercio exterior, subrayando que contar con personal altamente calificado constituye un pilar crítico para el progreso nacional y productivo.

DFOE-GOB-0280

2

23 de junio, 2026

Se afirma además, que el proyecto de ley promueve el movimiento de la fuerza laboral extranjera y permite que instituciones académicas y empresas del sector comercio exterior tengan mayores oportunidades para incorporar a personas con el perfil idóneo en áreas donde el país no ha sido capaz de desarrollar talento especializado o ha identificado escasez de ese personal. De ahí que el proyecto de ley busca atraer talento especializado, cerrar brechas de habilidades en sectores clave, eficiencia en los trámites administrativos, colaboración interinstitucional, fomento de la transparencia y la seguridad nacional; y sanciones y control de fraude.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado no correspondientes con las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

a) Rectoría y Competencias de COMEX

En relación con la propuesta normativa, se observa que los artículos 1 y el 5 otorgan al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) la facultad de definir las “áreas estratégicas de alta demanda” o “áreas prioritarias”. No obstante, se omite la fijación de criterios técnicos, económicos o institucionales que regulen dicha competencia, aspecto relevante para contar con parámetros objetivos que acrediten necesidades puntuales del mercado de trabajo, las cuales no puedan ser satisfechas de manera razonable por la oferta laboral interna. De lo contrario, existe el riesgo de generar una afectación indirecta al acceso al empleo de los ciudadanos costarricenses. Por otra parte, aún y cuando se dispone que la lista de áreas prioritarias deba publicarse anualmente en el portal web institucional, se propicia un margen de discrecionalidad que podría comprometer la seguridad jurídica.

b) Rol de Procomer y el financiamiento del Régimen

El proyecto de ley asigna a Procomer la función de emitir recomendaciones no vinculantes dirigidas a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y al Ministerio de Hacienda, relacionadas con las gestiones para acceder a los beneficios legales. Asimismo, se dispone su participación activa en la tramitación, facultando, según el artículo 15, a percibir un monto económico por dichas gestiones, el cual es calificado como un “canon” por disposición expresa del texto del proyecto. No obstante, resulta fundamental precisar la naturaleza jurídica de este cobro para evitar ambigüedades, distinguiendo si se trata de un canon o de una tasa administrativa. Al respecto, conviene aclarar que el canon se asocia generalmente a la explotación de bienes de dominio público, como en las concesiones, mientras que la tasa administrativa corresponde a la contraprestación por la prestación de un

DFOE-GOB-0280

3

23 de junio, 2026

servicio público.

c) Funciones y trámites ante la Dirección General de Migración y Extranjería

En lo que respecta a las prerrogativas vinculadas con la situación migratoria, el artículo 7, inciso 3 del proyecto de ley dispone que tanto el trabajador especializado como sus dependientes cuentan con la posibilidad de “afiliarse al sistema de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social” desde el inicio del trámite correspondiente. No obstante, el empleo del término “podrán” denota una naturaleza facultativa o voluntaria que entra en contradicción con el marco normativo vigente. Específicamente, esta disposición se contrapone al artículo 177 de la Constitución Política; al artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), n.º 17, el cual establece el carácter obligatorio de las coberturas de seguridad social; y al artículo 1 del Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS, que consagra el principio de universalidad del seguro de salud.

La reforma al artículo 259 de la Ley General de Migración y Extranjería habilita a PROCOMER y a diversas instituciones públicas para suministrar personal, infraestructura y soluciones tecnológicas a la DGME, ya sea por medio de préstamos temporales o donaciones. Lo anterior, no se condiciona obligatoriamente a la formalización de un convenio de cooperación, sino que su aplicación queda delegada a la discrecionalidad de la DGME según lo estime oportuno.

Si bien el principio de la coordinación interinstitucional permite a la DGME y a otras autoridades públicas ponerse de acuerdo para atender necesidades públicas y prestar servicios, respetando el ejercicio de sus competencias jurídicas y procurando al mismo tiempo la eficiencia y eficacia administrativas, es indispensable que los modelos de apoyo mediante recursos compartidos requieren un equilibrio para evitar una dependencia excesiva que comprometa la continuidad misma del servicio o propicie la sustitución de funciones entre autoridades públicas, vulnerando el ejercicio de sus competencias.

Al respecto, conviene traer a colación los hallazgos del informe [DFOE-GOB-IAD-00003-2024](#), denominado “Informe de Auditoría Operativa sobre la eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la gestión del otorgamiento de la condición de refugio”. En dicho documento se determinó que la gestión de la DGME carece de eficacia y requiere de intervenciones correctivas urgentes, debido a una marcada dependencia operativa para el cumplimiento de sus funciones. Por tal razón, la disposición 4.4 de dicho informe ordenó el diseño de un plan de continuidad del servicio que considere tanto las restricciones técnicas como la capacidad real en ese caso en particular de la Unidad de Refugio, tomando en cuenta que el apoyo de organismos como ACNUR es de carácter finito. El objetivo primordial es asegurar la autonomía en el proceso preservando un equilibrio que evite una subordinación excesiva hacia terceros, salvaguardando así la sostenibilidad del servicio público.

DFOE-GOB-0280

4

23 de junio, 2026

d) Régimen de Incentivos Fiscales

El proyecto propone la aplicación de beneficios fiscales en cuanto a la reducción de la base imponible para el cálculo del impuesto de renta del salario y del impuesto sobre las utilidades, así como algunas exenciones, específicamente en los artículos 8-9 y 11.

Se observa que el plazo de la condición migratoria es de 2 años, renovables por períodos iguales mientras los beneficios fiscales dispuestos en los artículos 8 y 9 son por hasta cuatro años, lo que sería conveniente precisar para la seguridad jurídica. Por un lado, al decir "hasta por" sugiere que puede ser menos, aunque no se estipulan las condiciones para su determinación exacta; puede también suponerse que se trata de períodos iguales al de la condición migratoria, y por lo tanto prorrogables con un máximo de cuatro años, pero con el propósito de evitar interpretaciones distintas, se sugiere la precisión en el propio texto.

En relación con los incentivos previstos en los artículos 8 y 9, los cuales disponen que la base imponible corresponderá al 70% del salario y de las utilidades devengadas, respectivamente, es preciso realizar las siguientes puntualizaciones técnicas. En primer término, cabe advertir la existencia de un mínimo no sujeto en ambos supuestos. Desde una perspectiva jurídica estricta, la "no sujeción" conlleva que la determinación de la base imponible deba realizarse a partir del tramo que excede dicho mínimo.

En segundo lugar, se observa que en el artículo 9 la base imponible técnicamente no corresponde a las utilidades, sino a la renta neta. De igual forma, en lo que respecta al artículo 8, el concepto de "salario" debe entenderse bajo la óptica de los ingresos afectos, los cuales integran diversos componentes según lo regulado en el artículo 32 de la Ley n.º 7092.

III. Conclusiones

1. El proyecto otorga un poder discrecional a COMEX para definir las "áreas estratégicas" sin fijar criterios técnicos claros, lo que podría generar inseguridad jurídica. Contar con los criterios y parámetros definidos permite determinar objetivamente la escasez real de talento local. Asimismo, existe una necesidad de revisar la terminología correcta para el cobro que podría realizar PROCOMER según el artículo 15, con el objeto de determinar si corresponde a la figura jurídica de "canon" (propio de la explotación de bienes públicos) o a tasa (correspondiente a la prestación de un servicio).
2. En materia de seguridad social, debe de revisarse la constitucionalidad y legalidad de la habilitación para que los extranjeros puedan voluntariamente afiliarse al sistema de salud de CCSS de forma opcional ("podrán"), considerando que la seguridad social en Costa Rica es obligatoria y universal.

DFOE-GOB-0280

5

23 de junio, 2026

3. Finalmente, al decir que se rebaja el 30% del salario o de las utilidades (dejando la base en 70%), se ignora que primero se debe restar el "mínimo exento" que ya todos los trabajadores tienen por ley. Además, en el caso de los trabajadores independientes, el proyecto habla de "utilidades", cuando técnicamente el término correcto que usa la ley es "renta neta".

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Natalia Romero López
Asistente Técnica

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

Ileana González Chaverri
Fiscalizadora

msb

Ce: Marta Acosta Zuñiga, Contralora General de la República, Despacho Contralor
Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Exp: CGR-PLY-2026004295
NI: 12418-2026
G: 2026001157-4