DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -406-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 9547 QUE REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 7566, CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1 DE 18 DE DICIEMBRE DE 1995 Y SUS REFORMAS, DE 17 DE MAYO DE 2018"

EXPEDIENTE N.° 20.844

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

11 DE SETIEMBRE DE 2018

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

CONTENIDO

I.- RESUMEN DE LA INICIATIVA 3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO 4
2.1.- Sistema de Emergencias 9-1-1 4
"Acerca del servicio 9-1-1 4
2.2.- Sobre la contribución al 9-1-1 6
III.- SOBRE EL ARTÍCULO ÚNICO Y TÉCNICA LEGISLATIVA 6
IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 11
Votación 11
Delegación 11
Consultas 11
Obligatorias 11
Facultativas 11
V.- FUENTES 11

AL-DEST-IJU-406-2018
INFORME JURÍDICO

"REFORMA DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 9547 QUE REFORMA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 7566, CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1 DE 18 DE DICIEMBRE DE 1995 Y SUS REFORMAS, DE 17 DE MAYO DE 2018"

EXPEDIENTE N° 20.844

I.- RESUMEN DE LA INICIATIVA

La iniciativa propone reformar el artículo 7 de la Ley N° 9547, específicamente el párrafo primero con el objetivo de eliminar de la norma, la palabra "hasta" que vino a definir el monto de la tarifa que financiará el Sistema de Emergencias 9-1-1.
En este año 2018, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 9547, normativa que vino a reformar los artículos 3 en su inciso b), 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 19, 20 de la Ley N° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, para establecer un cambio en el cálculo de la tasa de financiamiento de ese Sistema al modificar el término "servicio de telefonía" por "servicios de telecomunicaciones disponibles al público", lo cual permitió ampliar la base del cálculo de la tasa al incorporar servicios de internet fijo, móvil y líneas dedicadas, y a la vez, estableció el monto de la tarifa que financiará el Sistema 9-1-1.

Con dicha reforma al numeral 7 se vino a establecer que la tarifa de financiamiento es de "hasta del 0,75%" sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público"; sin embargo, no se precisó la entidad u órgano que debería fijarla en ese rango. Según el proponente, parecía lógico que fuera la Dirección del Sistema de Emergencias 9-1-1, no obstante es omisa la normativa, por lo que esta situación ha generado incertidumbre en el sector de las telecomunicaciones.

Según los proponentes, lo anterior requiere ser enmendado, por lo que se propone suprimir la palabra "hasta" referente al porcentaje, para que de esta forma darle plena aplicación a la Ley N° 9547 y con ello se daría solución al financiamiento que demanda la institución, por cuanto se establecería un porcentaje fijo.

El proyecto fue publicado en La Gaceta N° 119 del 3 de julio de 2018.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1.- Sistema de Emergencias 9-1-1

Por ser atinente y guardar estrecha relación con la propuesta nos parece conveniente reproducir lo que en su oportunidad señaló este Departamento1 sobre el Sistema de Emergencias 9-1-1, que al respecto indicó:

***"Acerca del* servicio 9-1-1**

> La idea de un Sistema de Emergencias 9-1-1 surgió en la época de Dr. Humberto Trejos Fonseca, Presidente de la Comisión de Emergencias (CNE) durante la administración (1990-1994). El Dr. Trejos solicitó un estudio de factibilidad para la implementación de un sistema de comunicaciones de emergencia en Costa Rica, partiendo de las necesidades de los distintos participantes, los requerimientos financieros y de los recursos humanos disponibles. El estudio fue financiado parcialmente por la Canadian Project Preparation Facility (Agencia Canadiense de Preparación de Proyectos), mediante un programa de Cooperación Industrial de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA).
>
> Por medio del decreto N° 24418 (MOPT-MIRENEM) del 28 de junio de 1995 se conformó el Sistema de Emergencias 9-1-1 cuya administración le corresponde al Instituto Nacional de Electricidad. En su artículo 1 indica que:
>
> > *"Intégrese la Central Única de Emergencias 9-1-1 al funcionamiento y administración del Instituto Costarricense de Electricidad, como un servicio con carácter de interés público, para la atención de urgencias cotidianas de alto riesgo en que incurran las vidas y haciendas de la población".*
>
> Posteriormente y en virtud de la Ley N° 7566, Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1 y sus reformas de 18 de Diciembre de 1995, se creó el Sistema de Emergencias 9-1-1, adscrito al ICE, como un órgano de desconcentración máxima, dotado de personalidad jurídica instrumental.
>
> Al poseer un grado de desconcentración máxima, esto le permite desarrollar, sin intervención las competencias que se le otorgan a través de la Ley N° 7566 ya citada. De tal manera, que la toma de decisiones no podrá imponerse por otras instituciones.

[1] Departamento de Servicios Técnicos AI- DEST-IJU-148-2018, informe jurídico al Expediente Legislativo N° 20.539, elaborado por Alejandro Solano Vargas y supervisado por la Lic. Llihanny Linkimer Bedoya.

El objetivo primordial de este Sistema de Emergencias 9-1-1 es dar un servicio óptimo y eficaz de ayuda a todos los ciudadanos que se encuentren en una situación de peligro teniendo buenos canales de comunicación entre las diferentes instituciones involucradas en Emergencias.

Cuando entra una llamada a la Central Única de Atención de llamadas de emergencias, se identifica el número de donde procede, es así como se puede identificar al dueño del derecho telefónico y la hora de la llamada. Luego, se realiza un reseña del incidente reportado y se documenta en el sistema, en forma automática aparecen registradas las instituciones que tienen a su cargo la atención de este evento, las cuales tiene acceso en su sistema de datos a la misma información que tiene el operador de la llamada en proceso.

El operador realiza una serie de preguntas para documentar el incidente, estas van a depender de las instituciones involucradas y estos datos se incorporan a la pantalla para tener un incidente con características más precisas. Según la gravedad del evento existen prioridades. Luego de que el evento fue cubierto se establece en la base de datos una hora de cierre con el tiempo que se duró atendiendo la emergencia.

El Sistema como tal, está constituido por una Comisión Coordinadora Interinstitucional[2], que se encarga esencialmente, de dictar las políticas organizativas, establecer las áreas de cobertura, así como de determinar y coordinar los sistemas de trabajo. Por su parte, tal Comisión cuenta en cada una de las instituciones que la integran, con unidades especializadas de apoyo, dedicadas fundamentalmente a la atención de las emergencias que se reporten, de conformidad con las directrices emanadas de la Comisión.

El Sistema de Emergencias 9-1-1 tiene como superior jerárquico un Director, de nombramiento del ICE, el cual será ejecutor de los acuerdos de la comisión, así como de nombrar el personal para el funcionamiento y administración del sistema.

En enero del año 2001 se incorpora a la plataforma del Sistema 9-1-1 el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), en mayo de ese mismo año se incorporó el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), tiempo después se incorpora la última institución adscrita el Instituto WEM. En octubre del año 2003, el Sistema Emergencias 9-1-1 cambia su ubicación geográfica a un sector más cercano de la capital, basándose en aspectos de tipo técnico y de seguridad por el tipo de servicio que se presta a la población nacional, actualmente sus oficinas están ubicadas en el sector de Llorente de Tibás."

---

[2] El art. 4 de la Ley N° 7566, Ley de Creación del Sistema de Emergencias 911 dispone para su integración, las siguientes representaciones: Comisión Nacional de Emergencias, Caja Costarricense del Seguro Social, Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros, Ministerio de Seguridad Pública, Dirección General de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Organismo de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, Instituto Costarricense de Electricidad y Cruz Roja Costarricense.

2.2.- Sobre la contribución al 9-1-1

En otro orden de ideas, es oportuno señalar que el artículo 7 de la Ley N° 7566 crea una forma de financiamiento para el Sistema 9-1-1 correspondiente al pago de una tarifa de hasta un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%) sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

Ese cobro se trata de una imposición tributaria denominada "tasa". Al respecto la Sala Constitucional[3] ha señalado:

> "Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado."

De la forma que se establece, se trata de una obligación tributaria que surge como consecuencia de la prestación de un servicio que se le brinda al obligado, destinándose los recursos recaudados al servicio prestado.

Los contribuyentes en el caso específico de la tasa que financia al Sistema 9-1-1, son los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público.

III.- SOBRE EL ARTÍCULO ÚNICO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

De previo a cualquier consideración sobre la propuesta, es menester señalar que para el financiamiento de las atenciones de emergencia para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones que realiza el Sistema de Emergencias 9-1-1, se creó con la última reforma realizada a la Ley N° 7566 -mediante la Ley N° 9547- una tasa para el financiamiento de hasta un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%) sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, entendidos éstos como los ingresos de los servicios de telefonía móvil, telefonía tradicional, telefonía VoIP, internet (fijo y móvil) y líneas dedicadas. Anterior a dicha reforma, el Sistema se financiaba con una tasa porcentual fijada por la SUTEL que era determinada en función de los costos que demandara la eficiente administración del sistema y en consideración con la proyección del monto de facturación telefónica para el siguiente ejercicio fiscal, cuya tarifa porcentual no podía exceder de un uno por ciento (1%) de la facturación telefónica.

[3] Sentencia 2008-2896

Con esta propuesta se pretende eliminar el margen de discrecionalidad que la ley le otorga al encargado de fijar ese porcentaje de la tarifa cuando señala *" de hasta un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%..."*), por lo que al fijarle un porcentaje único no variable, no sería necesario que exista un ente u órgano encargado de fijarla, ya que con lo propuesto será un monto fijo. De esta forma, viene a reformar el porcentaje de la tarifa a pagar en la norma vigente que era variable ya que podía ser menor o igual al 0,75%, para establecerlo fijamente en un cero coma setenta y cinco por ciento.

Es preciso mencionar que la propuesta no menciona en la exposición de motivos, ni tampoco lo adjunta al expediente, un estudio técnico-financiero que permita determinar la razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia de fijar un porcentaje fijo de la tarifa en un 0,75, tal como lo propone la iniciativa legislativa, y si el mismo efectivamente es suficiente para atender los gastos que se originen con el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas al Sistema, o si por el contrario, más bien sobrepasaría el monto requerido para darle sostenibilidad, produciéndole así un superávit. Tampoco se adjunta en el expediente legislativo, un estudio de egresos, ingresos e inversiones del Sistema 9.1.1 que conduzcan a determinar que ese monto fijo es efectivamente el requerido para su funcionalidad.

Lo único que indica la exposición de motivos es una estimación de los ingresos con una tasa de financiamiento del 0.75%, que se recaudará para los próximos años, no así señala entre otros, los gastos actuales y proyectados por inversiones que debe realizar el Sistema y con base en ello poder determinar el monto necesario para darle sostenibilidad al 9-1-1; datos que también servirán de fundamento para determinar que no se le estará cobrando más dinero a los contribuyentes del requerido para el eficiente servicio que recibirá.

La carencia de este requisito, según la Sala Constitucional[4], riñe con la Carta Fundamental. Al respecto ha señalado:

> "A falta de estudios técnicos en esta dirección, y teniendo por demostrado que el proyecto de ley conlleva una afectación a la Reserva del régimen, no cabe duda que se ha producido una vulneración al numeral 73 constitucional. Muy distinta sería la situación si existieran los estudios técnicos, pues en caso de que se demuestre la no afectación a la sostenibilidad financiera del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, el legislador, constitucionalmente hablando, no tendría impedimento para ejercer la potestad de legislar. Como es bien sabido, este Tribunal ha exigido en materia ambiental la necesidad de que haya estudios técnicos para reducir áreas protegidas, y ha concluido que esta omisión constituye un vicio de carácter esencial en el procedimiento legislativo (véase la opinión consultiva n.° 2012-13367). Siguiendo esa misma doctrina, se evacua la consulta

[4] Sentencia 2017-11714.

> legislativa facultativa de constitucionalidad, en el sentido que el Proyecto de Ley denominado: "Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional", expediente legislativo número 17.561, es inconstitucional por violación al artículo 73 de la Constitución Política, toda vez que carece de un estudio que determine técnica y científicamente cuál es el impacto real sobre la Reserva del régimen del Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, vicio que es de carácter esencial del procedimiento legislativo." (el subrayado es propio)

Tal y como se ha señalado, la ausencia de un informe técnico financiero que permita determinar la razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia de cobrar una tasa cuya tarifa es un porcentaje fijo de un 0,75% y que precise la incidencia que pueda tener la fijación de un porcentaje en el Sistema 9-1-1, eventualmente podría viciar de inconstitucionalidad la propuesta.

Lo anterior, por cuanto no se precisa un estudio técnico que permita a los legisladores contar con un elemento técnico para decidir la razonabilidad y proporcionalidad de la presente propuesta.

En cuanto a la técnica legislativa empleada en la formación de la ley, se debe tener claro que cuando se aprueba alguna reforma a una normativa vigente, la modificación señalada se incorpora plenamente a la normativa reformada; esto es, que una reforma no es una ley aislada, sino que forma parte de la ley modificada, por lo que no es aceptable formular reformas a una ley que reformó un cuerpo normativo.

Lo correcto dentro de una adecuada técnica legislativa, al momento de formular una reforma a una ley vigente que la sufrido una serie de reformas, deberá hacer referencia al número de la ley que fue modificada por las reformas aprobadas, y no al número y normativa que la reformó.

Establecido lo anterior de manera muy somera, debemos mencionar como primer aspecto, que el título de la propuesta se formuló de manera incorrecta, puesto que se hace referencia a la ley N° 9547, normativa que reformó la Ley N° 7566; siendo lo correcto hacer mención solamente de la Ley que fue reformada, esto es la Ley N° 7566.

Por lo anterior, respetuosamente sugerimos se modifique el título de la propuesta, que podría ser:

> "Reforma del párrafo primero del artículo 7 de la Ley N° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1 de 18 de diciembre de 1995 y sus reformas."

En cuanto a la formulación de la propuesta con un Artículo Único, ello se ajusta a lo que se dispone dentro de una adecuada técnica de redacción.

Sobre el contenido de su fórmula introductoria del Artículo Único, debemos reiterar lo que fue mencionado en el contenido del título, siendo que no es correcto hacer mención de la ley que vino a modificar o afectar la normativa vigente (ley modificativa), sino que se debe hacer mención de la normativa vigente que se ha visto afectada por esas reformas (ley modificada).

En igual sentido, la forma en que se describe la reforma es imprecisa, esto es que no se puede determinar con la exactitud necesaria en cuál de los siete párrafos que comprende ese artículo deberá ser ubicada la reforma pretendida, esto con la finalidad de brindar seguridad jurídica, no solamente al operador de la norma sino además al ciudadano común, en cuanto que pueda precisar la parte del artículo que se está pretendiendo reformar.

Además, el hecho de que los proponentes indiquen en el enunciado del Artículo Único que la reforma se hace “para que se elimine la palabra “hasta”” no es propio de un texto normativo, esto por cuanto la redacción se ajusta más a una propuesta de moción para reformar un proyecto de ley.

Una ley debe ser formulada en forma imperativa, esto por cuanto no propone sino que se dispone.

Los puntos suspensivos entre paréntesis que aparecen en la redacción del artículo pretendido hacen referencia a la existencia de párrafos normativos anteriores, en igual sentido los puntos suspensivos que se indican al final del contenido normativo, implica la existencia de más texto normativo. La ambigüedad en la forma en que se formula la propuesta es notable, toda vez que no se precisa si lo que se reforma es el párrafo primero o cuál otro párrafo, así como no se indica el texto que se pretende quede redactado.

Otro elemento a considerar es que se indica “El resto queda igual”, nuevamente se incurre en una imprecisión dado que no se puede determinar, a que se refiere con “resto”, situación que puede generar inseguridad al operador de la norma, al tener que hacer interpretación del alcance esta expresión. Ello hace padecer el principio de seguridad jurídica que debe imperar dentro del ordenamiento jurídico.

Por lo anterior se sugiere que mediante moción de fondo, se modifique su contenido, de modo que la redacción sea:

“Artículo Único- Se reforma el párrafo primero del artículo 7 de la Ley N° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1 de 18 de diciembre de 1995, cuyo texto es el siguiente:

> Artículo 7.- Tasa de financiamiento
>
> Para garantizar una oportuna y eficiente atención en las situaciones de emergencia para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los abonados y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público, los costos que demande el Sistema de Emergencias 9-1-1 se financiarán con una tasa de un cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%) sobre la facturación mensual de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones disponibles al público, entendidos estos como los ingresos de los servicios de telefonía móvil, telefonía tradicional, telefonía VolP, internet (fijo y móvil) y líneas dedicadas, así como el desarrollo y el mejoramiento de las comunicaciones con las instituciones adscritas al Sistema.
>
> (...)"

La sugerencia anterior, esto es que se transcriba en su totalidad el párrafo que se pretende modificar, hace que se pueda precisar en cuál de los párrafos que componen el artículo 7 de la Ley N° 7566 se pretende establecer la reforma, lo que le da seguridad jurídica al mismo ordenamiento jurídico.

Este Departamento ha hecho ver en diferentes oportunidades la conveniencia de emplear una adecuada técnica legislativa en la redacción de las leyes, de esta manera se alcanza poner a buen recaudo el principio de seguridad jurídica, piedra angular del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

La buena redacción de las leyes, que éstas estén bien escritas y sean comprensibles, puede parecer que es el único objetivo que se persigue con la técnica legislativa. Sin embargo, el propósito de la técnica legislativa es mucho más amplio. Los ciudadanos a los que es de aplicación las normas deben de tener la oportunidad de saber con claridad en qué modo éstas les afectan y cuál es su alcance. Ello supone, que deberá evitarse la existencia de normas contradictorias o de interpretaciones que generen confusión a los operadores jurídicos y a quienes van dirigidas.

Lo anterior, hace presuponer la existencia de claridad y coherencia en las disposiciones que puedan ser aprobadas, esto con el fin de que el destinatario pueda saber el alcance real de la norma jurídica, así como que no existe más norma que la que se ha sometido al procedimiento parlamentario, lo contrario podría dar lugar a la arbitrariedad por parte de la administración.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si pese a las advertencias de posibles vicios sustanciales en el procedimiento, los señores diputados decidieran continuar con la tramitación del proyecto, se requerirá:

Votación

De conformidad con lo que establece el numeral 119 de la Carta Magna, esta iniciativa puede ser aprobada con una mayoría absoluta de los miembros presentes.

Delegación

Por no encontrarse dentro de los presupuestos que contempla el párrafo 3° del artículo 124 de la Constitución Política, esta iniciativa puede ser delegada para su conocimiento y aprobación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias

- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Facultativas

- Sistema de Emergencias 9-1-1.
- Contraloría General de la República.
- Superintendencia de Telecomunicaciones SUTEL
- Benemérito Cuerpo de Bomberos
- Comisión Nacional de Emergencias,
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Ministerio de Seguridad Pública
- Dirección General de Tránsito
- Organismo de Investigación Judicial
- Cruz Roja Costarricense

V.- FUENTES

Normativas

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica.
- ✓ Ley N° ° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1 de 18 de diciembre de 1995.

Jurisprudenciales

- ✓ Sala Constitucional, sentencia 2017-11714.
- ✓ Sala Constitucional, sentencia 2008-2896.

Administrativas

- ✓ Departamento de Servicios Técnicos Al- DEST-IJU-148-2018, informe jurídico al Expediente legislativo N° 20.539.

Elaborado por: AHH
/*lsch// 11-9-2018
C. Arch.