DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN-071-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 8894 DEL 2010 Y SUS REFORMAS, (LEY DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL)"

EXPEDIENTE 21.254

INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)

ELABORADO POR:

TATIANA ARIAS RAMÍREZ
RUTH RAMÍREZ CORELLA
ASESORAS PARLAMENTARIAS

REVISADO POR:
GEORGINA GARCÍA ROJAS
GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFES DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

12 DE AGOSTO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3

II. SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL 3

Patrimonio del SINEM 9

Presupuesto Anual del SINEM 10

Administración y Ejecución de los Recursos 10

Sobre las asociaciones 12

Recomendación de la Auditoría Interna 14

Conclusión 15

III. ANALISIS DEL ARTICULO ÚNICO 15

IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 20

Votación 20

Delegación 20

Consultas 20

Obligaciones: 20

Facultativas: 20

V.- ANTECEDENTES 20

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IIN-071-2019
INFORME INTEGRADO[1]

"REFORMA DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 8894 DEL 2010 Y SUS REFORMAS, (LEY DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL)"

EXPEDIENTE Nº 21.254

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

Según indica la exposición de motivos con la aprobación de la Ley N. 8894 del 14 de julio de 2010, Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical, al SINEM se le designó, la administración de los recursos provenientes de las matrículas de los cursos que ofrece cada escuela que pertenece al mencionado Sistema; el proyecto propone reformar el artículo 9 inciso a) de esa Ley, de forma tal que sean las Asociaciones de Padres de Familia las que administren esos recursos.

Se añade que tales asociaciones y los que ejercen la dirección artística de cada escuela, deben reportar cada cuatrimestre a la administración central del SINEM y mediante matrices preparadas para este fin, el informe de lo que se ha recaudado y el uso o inversión que se ha hecho.

II. SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL

Naturaleza jurídica, objetivos, funcionamiento y patrimonio

El Sinem es un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Cultura y Juventud con personalidad jurídica instrumental, encargado de promover la creación y el desarrollo de escuelas de música, programas de orquesta y programas especiales de promoción de la música en todo el país.

Como objetivos principales del Sinem se tienen los siguientes:

a) Crear y desarrollar escuelas de música en todo el país.

[1]Elaborado por la Máster Tatiana Arias Ramírez y la Licda. Ruth Ramirez Corella. Asesoras Parlamentarias.

b) Ofrecer a la población costarricense, especialmente a niñas, niños y adolescentes, la oportunidad de acceder a un programa de orquesta y programas especiales de promoción para la formación musical.

c) Utilizar el proceso de formación musical como una herramienta de desarrollo humano en poblaciones de alto riesgo, para fomentar destrezas, habilidades mentales y actitudes que permitan mejorar la convivencia y las relaciones interpersonales.

d) Descubrir talentos entre la población de niños, niñas y jóvenes costarricenses, que les permita desarrollarse en el campo musical.

e) Desconcentrar la educación musical en regiones del país que hayan demostrado el inicio de la formación musical como arma o instrumento laboral para el futuro.

f) Abrir programas musicales en zonas que padecen deterioro de los indicadores sociales como pobreza, deserción escolar y drogadicción; estos programas se llamarán de acción social musical, y serán infantiles y ensambles varios.

g) Brindar formación artística y cultural para niños, niñas y adolescentes fuera de la zona metropolitana, gestando la calidad humana y el producto artístico.

El Sinem funciona bajo dos modalidades:

- creación de escuelas nuevas y
- apoyo a las escuelas de naturaleza municipal o particular que estén debidamente acreditadas ante el Sistema.

En la actualidad el SINEM cuenta con 23 sedes en todo el país: Parque La Libertad, Pavas, Alajuela, Grecia, San Ramón de Alajuela, Puntarenas, Aguas Zarcas, Nicoya, Limón, Frailes, Acosta, Oreamuno, León XIII, Mata de Plátano, Liberia, Quepos, Siquirres, Guácimo, Pococí, Platanar, San Vito, Miramar y Ciudad Quesada.

Cada sede varía en su oferta académica según el recurso humano con el que cuenta. Los precios varían entre 8,000 y 12,000 colones según la sede.[2]

[2] SINEM (2019) Dirección URL: https://si.cultura.cr/capacitacion-apoyo/sistema-nacional-de-educacion-musical-sinem.html

El programa Música con Accesibilidad para Todos (MAT) ofrece una oferta académica de desarrollo de habilidades mediante la música para niños y adolescentes con alguna discapacidad física o de aprendizaje.

Este programa se ofrece en el Centro Nacional de la Música en Moravia, y en las sedes en el Parque La Libertad, Pavas, Grecia, Limón y Nicoya.

Cada sede tiene diferentes requisitos, que dependen de su espacio físico, de los profesores de instrumentos con los que cuenta, y de la cantidad de alumnos que pueda atender.

Se aceptan niños de 7 años en adelante. Si hay cupo solo tienen que pagar la matrícula y los pagos mensuales posteriores. Cuando el alumno tiene cierto grado de conocimiento musical, el Sistema le ofrece gratuitamente un instrumento que puede usar mediante un contrato de préstamo que firman sus padres o representantes legales.

Por ser un programa de inclusión social, ningún niño o adolescente se queda por fuera porque no puede pagar matrículas ni mensualidades. Las sedes cuentan con programas de becas y las asociaciones de padres de familia vinculadas a cada sede colaboran para sufragar los costos de incluirlos en el Sistema.

El Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM), tiene como antecedente el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en su momento fue uno de los aspectos relevantes de dicho plan. Para el Ministerio de Cultura y Juventud, la música su producción artística y cultural debían dirigirse hacia diferentes regiones del país como política, esa estrategia tenía como objetivo, habilitar espacios culturales y permitir la inserción de ciudadanos a la corriente cultural de todo el país.

A tenor de lo expuesto, es necesario destacar que en el Ministerio de Cultura y Juventud en convenio con los gobiernos locales y las escuelas de música públicas y privadas decidieron en su día dar inicio a la creación de escuelas de música que estuvieran ubicadas en las zonas donde hubiese más riesgo social, donde hubiera bajo desarrollo humano, gran densidad poblacional, entre otros.

Cabe destacar como antecedente primario a la vigente ley N. 8894, que la Junta Directiva del Centro Nacional de la Música, mediante el acuerdo N. 5 de la sesión ordinaria N. 06-05 celebrada el 8 de mayo del 2007, aprueba la creación de una unidad técnica cuya función sería la creación y desarrollo de dichas escuelas de música en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 3 inciso e) de la

Ley N. 8347[3] Ley de Creación del Centro Nacional de La Música de 19 de febrero de 2003 y sus reformas[4].

Asimismo, con la aprobación del Decreto Ejecutivo N. 35963-C de 6 de abril del 2010, se declara de interés público nacional el programa SINEM como programa emblemático en la formación de capital humano en Costa Rica, a través de las artes musicales.

En tal sentido, la unidad técnica del Centro Nacional de la Música dirigido por un Director General con el soporte administrativo del Centro Nacional de la Música y del Ministerio de Cultura y Juventud, actúa como un órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental. La creación por ley de dicha estructura responde a que dicha unidad fuera permanente a futuros cambios de "políticas públicas", a su vez, se pretende que la citada unidad quedara *"…autorizada a gestionar y administrar sus fondos, vender bienes y servicios, suscribir contratos o convenios con personas públicas y privadas, arrendar y dar en arrendamiento bienes muebles e inmuebles; conceder u otorgar permisos de uso de las instalaciones pertenecientes y donar y prestar bienes o servicios, incluyendo instrumentos musicales, a las escuelas de música municipales o privadas que estén debidamente acreditas ante el sistema".* (exposición de motivos del texto original del proyecto de ley).

De lo expuesto, hay que hacer referencia a tres aspectos relevantes con respecto al SINEM: La desconcentración mínima; La personalidad jurídica instrumental y; el principio de caja única del Estado[5].

Según establece el párrafo segundo del artículo 83[6] de la Ley N. 6227 de febrero de 1978 y sus reformas Ley General de la Administración Pública, la

---

[3] **Artículo 3º—**Las unidades técnicas especializadas del Centro Nacional de la Música serán: **"… e)** Otras unidades técnicas, académicas o artísticas que se requieran para el cumplimiento de los fines del Centro, previa aprobación de la Junta Directiva".

[4] http://www.mcj.go.cr/sala_prensa/noticias/2010/2010octubre/leySinem.aspx

[5] Vib. Sobre el particular la OJ-033-2010 14 de julio, 2010. Emitida por la Procuraduría General de la República.

[6] Artículo 83. 1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento. 2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. 3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior. 4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa. 5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.

desconcentración mínima implica que el superior – en este caso el Ministro – no podrá avocar competencias del inferior o revisar o sustituir su conducta, de oficio o a instancia de parte, pero sí podrá emitirle órdenes, instrucciones o circulares. La Procuraduría en el dictamen C-049-2006, del 14 de febrero de 2006, indicó:

> "*La desconcentración es una técnica de distribución de competencias. La particularidad de esta técnica, que la diferencia de la descentralización, deriva de que el cambio de competencias se presenta dentro de la propia organización administrativa. En efecto, la desconcentración no implica la creación de un centro independiente de imputación de derechos y obligaciones, una persona jurídica, como es lo propio de la descentralización. Por el contrario, la desconcentración se produce en favor de órganos de una misma persona jurídica o de un mismo órgano, por la cual un órgano inferior se ve atribuida una competencia en forma exclusiva, para que la ejerza como propia, en nombre propio y bajo su propia responsabilidad. Con lo cual se rompe el principio fundamental en materia de organización: el principio de jerarquía. Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de competencia, sino de una competencia para resolver, para decidir en forma definitiva sobre una materia determinada por el ordenamiento. Esta atribución se funda en la necesidad de especializar ciertos órganos en materias específicas, de manera que se satisfagan en mejor forma los cometidos públicos. Desde esa perspectiva, desconcentrar es especializar funcionalmente determinados órganos, sin que se desliguen orgánicamente tales competencias de la estructura originaria, tal como indicó esta Procuraduría en el dictamen C-159-96 de 25 de setiembre de 1996. Es por ello que la norma que desconcentra delimita la materia desconcentrada, así como los poderes conferidos al órgano inferior. Pero en los demás aspectos de la actividad, el órgano desconcentrado permanece sometido a la relación jerárquica. Esa situación autoriza al jerarca a ejercer sus poderes normales respecto de los ámbitos no desconcentrados. Por demás, dependiendo del grado de desconcentración (máxima o mínima), el jerarca mantiene el poder de mando e instrucción sobre el órgano desconcentrado (artículo 83, 3 íbidem. de la Ley General de Administración Pública). Lo que significa que ante una desconcentración mínima, el jerarca podría determinar el ejercicio de la competencia desconcentrada, sin que eso implique desconocimiento de la desconcentración. En ese sentido, la desconcentración de competencias es compatible con una tutela jurídica y material completa, que se expresa en la facultad que tiene el órgano que desconcentra de fijar criterios y dictar instrucciones que deberá cumplir el órgano que ejerza competencias desconcentradas. Interesa resaltar que, al transferirse la competencia, se habilita que el inferior ejerza la competencia a nombre propio. De ese hecho, la competencia desconcentrada puede ser delegada. La decisión corresponde al órgano desconcentrado. Conforme lo expuesto, la Ley debe establecer claramente cuáles competencias se desconcentran y qué poderes mantiene el jerarca sobre el órgano desconcentrado. Fuera de esa competencia desconcentrada y los límites fijados por el legislador, el jerarca conserva la potestad jerárquica. Normalmente, esa potestad se mantiene en los aspectos administrativos y financieros, salvo los supuestos en que el legislador los substrae a efecto de garantizar la independencia funcional implícita en la desconcentración."(El subrayado no es del original. Ver en el mismo sentido, el dictamen C-276-2009 del 13 de octubre del 2009)".*

En cuanto a la personalidad jurídica instrumental que se le concedió al SINEM, es un concepto que el legislador ha utilizado para referirse al otorgamiento de una personalidad de alcances meramente presupuestarios.

Dicho concepto se aplica a los órganos públicos, normalmente en la esfera del Poder Ejecutivo, a fin de otorgarle potestades sobre el manejo y administración de un presupuesto propio diferenciado del presupuesto del ente al que pertenecen:

> *"De lo transcrito se deriva que la personalidad jurídica instrumental constituye una personalidad presupuestaria, que permite administrar un presupuesto y, por ende, recursos, con independencia del Presupuesto del Ente al que pertenece el órgano que se personaliza. Como se indica en el dictamen cuya reconsideración se solicita, la personalidad presupuestaria significa una autonomía patrimonial determinada por la titularidad de recursos propios, según lo disponga el legislador; titularidad de un presupuesto propio, separado del presupuesto del organismo al cual se pertenece, la administración y manejo de recursos con independencia del Presupuesto del ente de pertenencia, lo que implica reconocer una facultad de contratar. Para efectos presupuestarios, la situación de la persona instrumental se asimila a la de un ente descentralizado, en el sentido de que ambos tienen la titularidad de un presupuesto y la posibilidad de ejecutarlo en forma independiente. Ciertamente, la persona instrumental está sujeta a diversas disposiciones que regulan la materia financiera y entre ellas las directrices de la Autoridad Presupuestaria, pero su presupuesto y, por ende, la ejecución presupuestaria no se identifican con el Presupuesto del ente al que se pertenece.* ***Ejecución presupuestaria que comprende la ordenación del pago y el aspecto contable de éste, sea el pago efectivo. Para que una persona instrumental no pudiese ejercer tales facultades se requeriría una norma legal cuyo contenido lo prohibiese o restringiese. Es el caso, por ejemplo, de que una norma legal centralice, sea en forma general o especial, la administración de los recursos correspondientes a la persona instrumental."*** *(Dictamen C-280-2002 del 18 de octubre del 2002. Ver en el mismo sentido, los pronunciamientos C-113-2003 del 25 de abril de 2003 y OJ-030-2007 del 10 de abril de 2007)...".*

Continua diciendo la Procuraduría que a pesar de que un determinado órgano de la Administración Central goce de personalidad jurídica instrumental **queda sujeto al principio constitucional de caja única del Estado** -artículo 185[7] de la Constitución Política-, a tenor de la reforma que la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública ley N. 8299 del 22 de agosto del 2002 y sus reformas, hizo del artículo 66[8] de la Ley de la Administración Financiera de la República y de

[7] "**ARTÍCULO 185.-** La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales".

[8] "**ARTÍCULO 66.- Caja única** Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda. Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino, se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y

Presupuestos Públicos N. 8131 del 18 de setiembre del 2001 y sus reformas. Así se ha dicho que:

> *"…El principio constitucional de Caja Única determina que todos los ingresos del Estado central, así como todos sus egresos de dinero, deberán ser canalizados a través de una oficina especializada por Ministerio de Hacienda, la Tesorería Nacional, de modo que, para las autoridades de control de la Hacienda Pública, en especial para la Contraloría General de la República, resulte más eficaz la vigilancia sobre el buen uso que se dé de los fondos públicos. La Sala Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que son contrarias al derecho de la Constitución las normas o prácticas públicas que permitan que fondos del Presupuesto de la República sean manejados por órganos diversos de la Tesorería Nacional. (Cfr. sentencias números 04907-95, 05399-95, 04528-99, 04529-99, etc.)…". Sala Constitucional, resolución N° 8675-2005 de 9:56 hrs. de 1 de julio de 2005. El principio de caja única implica una centralización de las diversas operaciones financieras, presupuestarias o extrapresupuestarias, que impliquen manejo o disposición de fondos públicos. El objetivo es facilitar el manejo transparente de los fondos públicos y posibilitar el control del Ministerio de Hacienda sobre las distintas operaciones financieras a cargo de esos fondos (M. ROJAS: "Los principios presupuestarios en la jurisprudencia constitucional", La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho, EUNED, 1996, p. 245). En ese sentido, contribuye a dar claridad, transparencia a la gestión de los recursos públicos y permite un control más efectivo de dicha gestión. Lo que se logra precisamente al reunir todos los recursos en un único fondo para ser administrado por un único organismo: la Tesorería Nacional. En ese sentido, la resolución N° 6869-96 de 14:51 hrs. del 18 de diciembre de 1996 de la Sala Constitucional enfatiza que la violación al principio de caja única "puede propiciar incluso situaciones de irregularidad en la custodia y manejo de esos recursos, a los que se aplicarán criterios más laxos y por ello, más fáciles de alterar o suavizar, según convenga al momento…".*

Patrimonio del SINEM

En relación con el patrimonio del SINEM, el artículo 8 de la Ley N°8894 indica que está constituido por los siguientes rubros:

> *a) Las partidas, subvenciones y transferencias asignadas vía Ley de presupuesto del Sinem.*
> *b) Las donaciones, las transferencias, las subvenciones o los servicios recibidos de los órganos desconcentrados o de entes públicos.*
> *c) Las donaciones en efectivo, las obras y los servicios provenientes de entes privados, nacionales e internacionales*

---

entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual. (Así reformado por el artículo 7 de la Ley N° 8299 de 22 de agosto del 2002, Ley de Restructuración de la Deuda Pública)."

d) Los recursos que se obtengan producto de actividades realizadas por las escuelas pertenecientes al Sistema, así como del arrendamiento y la venta de bienes y servicios.
e) Los recursos que se obtengan producto del arrendamiento de bienes.

El director general deberá rendir un informe semestral del manejo de los recursos, que será remitido a la Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y a la Contraloría General de la República. La Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes supervisará el uso adecuado de los recursos.

La Contraloría General de la República ejercerá el control y la fiscalización externos sobre los recursos del SINEM.

Presupuesto Anual del SINEM

De acuerdo con la Auditoría del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)[9], el presupuesto de las principales partidas presupuestarias se detalla a continuación:

PRESUPUESTO ORDINARIO 2019

Código	Partida / Subpartida	Presupuesto Final
0	Servicios Personales	2.456.709.223.00
1	Servicios	657.500.000.00
2	Materiales y Suministros	31.562.000.00
5	Bienes Duraderos	56.898.777.00
6	Transferencias Corrientes	60.500.000.00
9	Sumas Libres sin Asignación Presupuestaria	0.00
	TOTAL	**3.263.170.000.00**

Fuente: MCJ-AI-121-2019

Como se muestra, en el presupuesto no se incorpora ninguna proyección de ingresos propios provenientes de matrículas o mensualidades tomando solamente en cuenta las transferencias que se harían por parte del Ministerio de Cultura y Juventud.

Administración y Ejecución de los Recursos

En relación con la administración y ejecución de los recursos, la Junta Directiva del SINEM, en Sesión 17-2015 por medio del Acuerdo Sexto, delegó en el Director

[9] MCJ-AI-121-2019 Lic. William H. Kelly Picado, MBA Auditor Interno. Auditoría Interna Ministerio de Cultura y Juventud

General la elaboración de convenios que detallen los montos por concepto de matrícula y mensualidades de las Sedes y Programas del SINEM para su aprobación posterior por parte de la Junta Directiva.

Esto como una forma para controlar los recursos por matrículas y mensualidades de cada sede. Por lo anterior, se emitió la CIRCULAR–DG-SINEM-795-12-2015 sobre el cobro por concepto de matrículas y mensualidades y que se muestra a continuación.

ACUERDO SEXTO:
La Junta Directiva del Sistema Nacional de Educación Musical (SiNEM) acuerda "Dar por conocida la información en los montos de matricula y mensualidad de las Sedes y Programas del SiNEM y delegar en l Dirección General la elaboración de los convenios que detallen los montos por concepto de matrícula y mensualidad de las Sedes y Programas del SiNEM para su posterior aprobación de la Junta Directiva.". **ACUERDO APROBADO Y EN FIRME POR UNANIMIDAD.**

Todo esto, según indica la administración del SINEM, sustentado en el hecho de que no se cuenta con la capacidad administrativa para manejar esos recursos y por nuevos lineamientos en materia presupuestaria, además de considerar que es la forma en que se puede otorgar recursos a las sedes (MCJ-AI-121-2019).

Por otra parte, según se indicó por parte del Asesor Jurídico del SINEM:

> *"el SINEM ha requerido utilizar la figura de los convenios de cooperación, suscritos con asociaciones de padres de familia, los cuales se formalizan con los respectivos acuerdos de aprobación de Junta Directiva. Una vez iniciado el convenio, las asociaciones deben cumplir con varios requisitos, entre ellos, tener una cuenta bancaria específica para registrar los depósitos de los dineros por concepto de matrículas y mensualidades, además, deben remitir de manera cuatrimestral un informe contable suscrito por un profesional en esta disciplina, el cual se hace llegar al compañero contador del SINEM, para efectos de revisar y fiscalizar los movimientos de dinero. Aunado a lo anterior, no se puede ignorar, la importancia de este acompañamiento por parte de las asociaciones de padres de familia, toda vez que, el SINEM no cuenta con todo el personal administrativo que se requiere destacar en cada una de las escuelas SINEM, a efectos de que realicen entre otras cosas, la de estar recibiendo y registrando los dineros por estos conceptos. Este ejercicio ha permitido que, las escuelas puedan reforzar áreas de enseñanza musical, utilizando estos dineros para contratar profesores adicionales que se requieren en las distintas sedes SINEM, así como la adquisición de insumos necesarios en cada escuela SINEM."*

Según indicó el Asesor Jurídico del SINEM, si bien es cierto existe un vació legal en la Ley nº 8894 y por ende, surge la necesidad de la reforma legal, también es menester rescatar que la Ley 8894, en términos generales prevé la posibilidad de

que se implementaran convenios de cooperación con entes de derecho público y privado, lo cual es sustento para que a la fecha se hayan implementado una serie de convenios con asociaciones de padres de familia, que están coadyuvando a realizar el ejercicio administrativo de registrar y depositar en una cuenta bancaria específicamente para estos fines; los dineros por concepto de matrículas y mensualidades (MCJ-AI-121-2019).

Sobre las asociaciones

En lo que corresponde al tema de las asociaciones estas están constituidas bajo la Ley N. 218 "Ley de Asociaciones" del 8 de agosto de 1939 y sus reformas, en su artículo 1 dispone que: "…*El derecho de asociación puede ejercitarse libremente conforme a lo que preceptúa esta ley. En consecuencia, quedan sometidos al presente texto* ***las asociaciones para fines científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo y cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia.*** *Se regirán también por esta ley los gremios y las asociaciones de socorros mutuos, de previsión y de patronato*".

Las asociaciones son organizaciones sin ánimo de lucro creadas por los particulares para favorecer a terceros.

Si bien el dinero que pertenece al SINEM sería transferido de manera directa a estas organizaciones privadas, debe entenderse que estos recursos deben destinarse para atender las necesidades del Sinem.

Un aspecto a tener en cuenta es que estas asociaciones pueden llegar a extinguirse[10], ya sea porque podría llegar a ser insolvente, o por una variación en su objeto por cambios en la naturaleza de su personería jurídica o por no haber renovado el órgano directivo, entre otros[11].
|
A continuación, se presenta una tabla con la información referente a las asociaciones y / o fundaciones inscritas ante el MCJ para la administración de los fondos provenientes por matrícula y mensualidades de las sedes SINEM.

[10] **"ARTÍCULO 13.**- La asociación se extingue: a) Cuando el número de asociados elegibles sea inferior al necesario para integrar el órgano directivo. b) Si fuere disuelta por la autoridad por haberse comprobado alguno de los extremos señalados en el artículo 27. c) Una vez conseguido el fin temporal o transitorio para el cual fue fundada, o imposibilitada legal o materialmente dicha consecución. d) Por privación de su capacidad jurídica como consecuencia de la declaratoria de insolvencia o concurso; de variación en el objeto perseguido; del cambio de su naturaleza en su personería jurídica o por no haber renovado el órgano directivo en el año siguiente al término señalado en los estatutos para el ejercicio del mismo"

11 OJ-064-96. así como: **Javier Pérez Royo**. Curso de Derecho Constitucional. Novena edición. Ed. Marcial Pons. Madrid, pág. 458.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

ASOCIACIONES Y FUNDACIONES CONSTITUIDAS PARA APOYAR LA LABOR SUSTANTIVA DE LAS ESCUELAS SINEM

PROVINCIA	ASOCIACIÓN	PROYECTOS
SAN JOSÉ	Asociación de Desarrollo Específica para la Enseñanza de la Cultura Musical en Desamparados (ASDECUMU).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación renovado el 30 de abril del 2018.
	Asociación Escuela de Música Pavas (ASEMPA).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación renovado el 20 de julio del 2017.
	Asociación de Desarrollo Específica para la Construcción y Mantenimiento del Centro de Educación Musical de Acosta (ADECOMANCEMA).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 14 de marzo del 2018.
	Asociación Pro Arte y Cultura Esperanza de León XIII (APACEL).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 1º de octubre del 2018.
	Asociación de Desarrollo Específica de la Cultura Frailes de Desamparados.	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación en proceso de renovación.
	Asociación Cultural Orquesta Sinfónica SiNEM Mata de Plátano (ACOSIMAPLA).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación en proceso de renovación.
ALAJUELA	Asociación de Desarrollo Específica para la Construcción y Mantenimiento del Campus Cultural para el Cantón Central de Alajuela (ADECA).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 2 de abril del 2018.
	Fundación Centro de Amigos de la Cultura y las Bellas Artes (San Ramón).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 5 de noviembre del 2018.
	Asociación de Padres de Familia de la Escuela de Artes Musicales de Aguas Zarcas (San Carlos).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 9 de abril del 2019.
	Asociación Escuela de Fomento Musical de Platanar (San Carlos).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación en proceso de elaboración.
GUANACASTE	Asociación de Desarrollo Específica para el Fortalecimiento del Desarrollo Humano de Niños y Adolescentes por medio de la Música para el Cantón de Liberia, Guanacaste.	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación en proceso de elaboración.
PUNTARENAS	Asociación Pro Escuela de Música y Desarrollo Cultural de Puntarenas.	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 16 de abril del 2018.
	Asociación de Desarrollo Específica para las Artes y la Cultura de Coto Brus, Puntarenas (ASODEARCU COTO BRUS).	Apoyo a la Sede para gestión de recursos económicos por matrícula y mensualidades. Convenio de Cooperación firmado el 14 de marzo del 2018.

	ASOCIACIÓN PRO ESCUELA DE MÚSICA Y DESARROLLO CULTURAL DE MONTES DE ORO	APOYO A LA SEDE PARA GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS POR MATRÍCULA Y MENSUALIDADES. CONVENIO DE COOPERACIÓN FIRMADO EL 27 DE MARZO DEL 2019.
	ASOCIACIÓN ESCUELA MUSICAL QUEPOS	CONVENIO EN PROCESO
LIMÓN	ASOCIACIÓN POCOCÍ EDUCA Y FORMA MÚSICOS.	APOYO A LA SEDE PARA GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS POR MATRÍCULA Y MENSUALIDADES. CONVENIO DE COOPERACIÓN EN PROCESO DE ELABORACIÓN.

Fuente: MCJ-AI-132-2019[12] Elaboración Propia.-

De acuerdo con los datos suministrados por la Auditoría Interna del MCJ actualmente existen 15 asociaciones y una fundación inscritas en el Departamento de Cooperación del SINEM para gestionar los recursos económicos generados por concepto de matrícula y mensualidades. Lo anterior corresponde al 65% de las sedes que se encuentran actualmente en funcionamiento (23).

Es importante indicar que todas las sedes deben de emitir un informe mensual al contador del SINEM, indicando los recursos recaudados, además de asociaciones y fundaciones, las sedes realizan convenios con municipalidades tal es el caso de las municipalidades de Oreamuno, Nicoya y Guácimo, en el caso de Limón y Siquirres cuentan con el apoyo del Colegio Universitario de Limón[13].

Recomendación de la Auditoría Interna

Esta Auditoría, emitió recomendación al SINEM respecto a ese tema, indicando:

"Establecer los mecanismos de control y fiscalización necesarios, de manera que le permita al SINEM, tener bajo su custodia y responsabilidad la administración de los dineros recaudados por concepto de pago de mensualidades y matrículas que se cobran producto de las actividades propias de ese Órgano en la cuenta que se disponga para este fin."

A la fecha, la recomendación de esta oficina se mantiene pendiente de cumplimiento fundamentando la Junta Directiva y administración del SINEM esa situación en el proyecto que se encuentra en trámite en ese Órgano Legislativo.

Para todos los efectos, la recomendación efectuada se sustenta en la normativa aplicable, y hasta tanto no exista norma en contrario como es el proyecto de marras.
Es importante indicar que a la fecha de conclusión de este informe la Auditoría Interna del MCJ, mantiene la recomendación que se emitió y que se encuentra pendiente de cumplimiento.

[12] MCJ-AI-132-2019 Lic. William H. Kelly Picado, MBA Auditor Interno . Auditoría Interna Ministerio de Cultura.

[13] Ricardo Alfaro Ocampo Encargado de Oficina de Cooperación del SINEM (comunicación personal Área Socioambiental).

Conclusión

Considerando lo indicado por la dirección jurídica del MCJ, así como la posición de la administración del SINEM de no contar con la capacidad necesaria para poder controlar y manejar esos recursos, para estos es claro que se requiere de norma legal que faculte al SINEM para ceder la administración de los recursos captados por las asociaciones a esos órganos y es lo que se ha pretendido por parte de SINEM. Mientras tanto la Auditoría interna considera que ausencia de dicha norma es necesario establecer los mecanismos de control y fiscalización necesarios de manera que le permita al SINEM tener bajo su responsabilidad y custodia la administración de los dineros recaudados por concepto de pago de mensualidades

III. ANALISIS DEL ARTICULO ÚNICO

Se propone la reforma del inciso a) del artículo 9 de la Ley N. 8894 de 2010 y sus reformas. Se enuncia que tal modificación responde a poder facilitar el manejo de fondos. Con el propósito de visualizar el cambio se incorpora un cuadro comparativo y posteriormente se realizará por parte de esta asesoría el análisis correspondiente.

LEY N. 8894	PROPUESTA DE LEY
ARTÍCULO 9.- Autorizaciones Autorízase al Sinem para el cumplimiento de sus fines, a lo siguiente: a) Gestionar y administrar los fondos que perciba el Sistema. …”	**Artículo 9- Autorizaciones** Autorízase al Sinem para el cumplimiento de sus fines, a lo siguiente: a) Gestionar y administrar los fondos que perciba el Sistema. **Los recursos que se generen producto de las matrículas y mensualidades que cobran las sedes a los estudiantes del Sistema, <u>podrán ser administrados y ejecutados por las asociaciones de padres de familia vinculadas a cada sede, según sus necesidades</u> …”.**

Como se indicó, en el apartado de consideraciones de fondo del presente análisis, el objeto de la reforma que se plantea es poder destinar los recursos que se generen por las escuelas de música del Sistema (SINEM) –matricula y coste del los cursos- para que los reciban los padres de familia, miembros de las asociaciones y estos los inviertan en lo que consideren oportuno, “según las necesidades”.

En lo que respecta a dicho cambio, hay que considerar el extremo que una vez trasladado el dinero como ya se expuso líneas atrás, saldría del dominio público a manos privadas –la asociación- lo que implica que el Estado -Ministerio de Hacienda- no podría realizar los controles de fiscalización respectivos conforme al principio constitucional de Caja Única del Estado y la legislación respectiva. Por otra parte es necesario tener en cuenta, que el mismo precepto deja claro que todo sería conforme a la ley N. 7494 ley de Contratación Administrativa, sin embargo una vez que el dinero salga o se transfiera dichos los fondos quedan fuera de la fiscalización del órgano competente a la que hemos venido haciendo mención. La redacción del nuevo párrafo permitiría a las asociaciones disponer del dinero como mejor lo convengan.

Ahora bien, hay que tener presente que podría ocurrir que en alguna escuela no se haya constituido asociación o esta se haya extinguido etc., el centro no recibiría el dinero o incluso podría ser desviado, gastado o invertido, en lo que los miembros de la asociación conforme sus estatutos lo disponga (que pueden ser modificados por ellos), situación que podría perjudicar de manera directa el buen desarrollo de las escuelas.

Es importante destacar que si lo que se busca es que una vez que el dinero por concepto de la matricula y cursos se dirija en su totalidad a cada una de las asociaciones de padres de familia para que hagan inversiones, previo control y fiscalización del Ministerio de Haciendo se podría hacer, no obstante, se advierte que la inversión o gastos de dicha asociación como ya se indicó, por tratarse de un ente privado no esta obligada a dar cuentas sean fungibles o no públicos o privados que entre en si haber.

En lo que concurre a la sujeción que establece el precepto a la Ley de Contratación Administrativa hay que señalar lo siguiente: *“ …en este supuesto en donde los sujetos privados reciben fondos que ciertamente tienen un origen público, pero que al ser recibidos se convierten en fondos privados que se les otorga para el cumplimiento de una finalidad de interés público,* ***no son de aplicación ni los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa pero tampoco los principios que rigen la materia****…., cuando los sujetos privados reciben los fondos, éstos adquieren una naturaleza privada, por lo tanto sus adquisiciones de bienes y servicios no serán financiadas en sentido estricto*

con fondos públicos, sino más bien con fondos privados de origen público. En consecuencia están exonerados de la obligación de aplicar dichos principios"[14].

Con relación al tema que nos ocupa, hay que destacar que el si podría haber un control pero desde un órgano diferente sobre esos dineros que proceder del erario público y entran al ámbito privado, el numeral 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República reza: *"…Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente* ***Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República./*** *Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración.* ***Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido****".* El destacado no es del original.

Este supuesto se aplica a aquellos sujetos privados que reciben beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación, o que son liberados de obligaciones, en virtud de que al Estado le interesa la actividad que realizan, y que dicho patrimonio llega a integrarse con el patrimonio propio del sujeto privado en razón de que así lo ha dispuesto una ley.

Queda claro a tenor de lo señalado que la norma se refiere a un ejercicio de potestad de fiscalización facultativa que posee ese órgano contralor sobre los sujetos privados a los que se les ha trasferido dinero público, estos beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación quedan obligados a cumplir con los dispuesto en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. El control que se ejerce sobre fondos y actividades privadas, es de legalidad, contable y técnico, con especial énfasis en la verificación del cumplimiento del destino legal asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones a favor del sujeto particular; asimismo, también es posible fiscalizar el cumplimiento del fin, a través de reglas elementales

En otro orden de ideas con relación al presupuesto del SINEM, hay que resaltar lo que ha dicho La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria –órgano encargado de fiscalizar y controlar en la actualidad-, con respecto al Presupuesto Ordinario 2019 de las escuelas adscritas al SINEM.

[14] Ver sobre el particular la OJ-53-2010 de 9 de agosto de 2010.

De tal manera se indica que: ".. *de la revisión del Presupuesto, se desprende que en los últimos años los ingresos institucionales se han caracterizado por estar compuestos en su mayoría por las Transferencias Corrientes del Gobierno Central provenientes del Ministerio de Cultura y Juventud, situación que se presenta también para el ejercicio económico 2019 en el cual los ingresos presupuestados ascienden a ¢3.263,2 millones, conformados en su totalidad por las Transferencias Corrientes del Gobierno Central. La estructura de los gastos presupuestados del Sistema Nacional de Educación Musical entre 2015 y 2019 tiene como su principal componente la partida Remuneraciones debido a la necesidad de contar con el personal suficiente para dotar a las 23 escuelas de música que se encuentran alrededor de todo el país. En segunda instancia se encuentra la partida de Servicios la cual contempla los recursos destinados al pago del alquiler de los edificios y equipo, el pago de los servicios básicos como agua, electricidad, telecomunicaciones y servicios generales, así como el pago de materiales impresos y el transporte de bienes y personas para la realización de los conciertos (parte del proceso académico de la entidad).*
Al comparar los gastos presupuestados con los ejecutados durante los años 2015 - 2018 (estimado), se puede evidenciar como el SINEM ha presentado porcentajes de ejecución presupuestaria en promedio del 81,6%, que de mantenerse dicha tendencia para el 2019 no se ejecutarían alrededor de ¢501,3 millones, en detrimento de la población usuaria de sus servicios. *La cantidad de plazas actualmente autorizadas al Sistema Nacional de Educación Musical por la Autoridad Presupuestaria, según el Acuerdo N° 12069 tomado por la Autoridad Presupuestaria en la Sesión Ordinaria N° 04-2018, comunicado en oficio STAP-0578- 2018 es de 245 plazas, cifra que es consistente con la cantidad de plazas que son consideradas en la relación de puestos de la entidad para el 2018…De acuerdo con la información remitida, el SINEM cuenta con un único programa presupuestario denominado "Formación artística y extensión musical" el cual se encuentra vinculado mediante el objetivo estratégico: "Descentralizar y desconcentrar los servicios …"*[15]*.* El destacado no es de original.

Se destaca además, que conforme lo dispuesto en los artículos 4, 23, 24 y 57 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos –Ley N. 8131 de 18 de noviembre de 2001 y sus reformas– y el artículo 20 inciso k) de su Reglamento, le corresponde a la Autoridad Presupuestaria dictaminar los documentos presupuestarios remitidos por las entidades y órganos desconcentrados, para verificar el cumplimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Empleo, Salarial, Inversión y Endeudamiento. En el artículo 2° de los Procedimientos para la aplicación y seguimiento de las citadas directrices, se establece que las entidades públicas y los órganos desconcentrados presentarán a la Secretaría Técnica de la Autoridad

[15] Informe Presupuesto Ordinario 2019 DE-508-2017 Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). Ministerio de Hacienda.

Presupuestaria (STAP) a más tardar el 30 de setiembre de cada año copia del presupuesto para el siguiente ejercicio económico. Consecuentemente, esta Secretaría Técnica procedió a analizar el Presupuesto Ordinario del Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM) para el periodo 2019, con el fin de verificar el cumplimiento de las directrices y otra normativa relacionada con el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. Se analizó la estructura y composición de los ingresos y gastos incorporados en el presupuesto 2019 del SINEM en relación con el comportamiento de los ingresos presupuestados así como de los gastos presupuestados y ejecutados en años anteriores (periodos 2015-2017), así como la estimación de cierre del año 2018 de acuerdo con información de la ejecución presupuestaria al III trimestre del año en curso. Para efectos de lo anterior, se elaboraron cuadros y gráficos, tomando como fuente las liquidaciones presupuestarias de los periodos señalados, la ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2018 y el Presupuesto Ordinario 2019, información complementaria solicitada mediante STAP-Circular-1136-2018 e información disponible sobre la institución a lo interno de la Secretaría Técnica.

El SINEM durante el 2015 y 2016 además de los recursos provenientes de la Transferencia Corriente del Gobierno Central, se incorporó el superávit como fuente de financiamiento no así en el periodo 2017-2019, esto a pesar que al 26 de setiembre del 2018 el SINEM cuenta con ¢151,2 millones registrados como superávit libre, según certifica la entidad mediante oficio SINEM-FC-081-09-2018.

Sobre lo anterior, es importante considerar que el Acuerdo N° 11687, tomado por la Autoridad Presupuestaria en la Sesión Ordinaria N° 03-2017, se emitió un dictamen declarativo del superávit libre acumulado al año 2015 del SINEM por ¢2.069,95 millones, los cuales debían ser ejecutados en un periodo máximo de dos años, plazo que comenzó a regir a partir del ejercicio presupuestario 2017 de conformidad con el artículo 5 de la Ley N. 9371 Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos de 28 de junio de 2016 y sus reformas[16].

Queda claro que el SINEM, ha tenido y tiene fondos suficientes para funcionar, por lo indicado, lo que ha ocurrido pareciera es que los proyectos concurrentes con lo presupuestado no han sido ejecutados a tiempo por lo que los fondos se han perdido es decir, no se han ejecutado, situación que se podría mitigar gestionando y ejecutando dichos proyectos en tiempo. Dicho esto, salta la duda a esta asesoría de la razón o razones por la que se pretende dar la administración de los fondos recaudados por concepto de matricula y cursos a las asociaciones, visto que no se podría aplicar la ley de contratación administrativa, el órgano contralor podría ser la contraloría, sin embargo, no se menciona en la iniciativa de ley y la finalidad u objetivos son imprecisos, lo que podría propiciar que no se realizara un control eficaz sobre esos dineros, violentándose el principio de seguridad jurídica.

[16] Op.cit

IV. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la presente iniciativa de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta.

Delegación

Este proyecto puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, conforme al artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas Obligaciones:

- Ninguna

Consultas Facultativas:

- Ministerio de Cultura y Juventud.
- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Hacienda (Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria)
- Contraloría General de la República
- Asociaciones de padres de familia de las escuelas de música que pertenecen al SINEM

V.- ANTECEDENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949.
- ✓ Ley N. 218 “Ley de Asociaciones” de 8 de agosto de 1939 y sus reformas.
- ✓ Ley N. 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” de 18 de noviembre de 2001 y sus reformas
- ✓ Ley N. 6227 “Ley General de la Administración Pública” de febrero de 1978 y sus reformas
- ✓ Ley N. 9371 Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos de 28 de junio de 2016 y sus reformas

Elaborado por: ta y rr
/*lsch//12-8-2019
c. archivo