DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -270-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 5176 "FACULTA A GOBIERNO Y AUTÓNOMAS PARA PROMOVER ARTE Y CULTURA NACIONALES" DEL 27 DE FEBRERO DE 1973 Y DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 6750 "LEY DE ESTÍMULO A LAS BELLAS ARTES COSTARRICENSES" DEL 4 DE MAYO DE 1982

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

EXPEDIENTE 21.469

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
LILLIANA RIVERA QUESADA
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:
LLIHANNY LINKIMER BEDOYA

JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

7 DE NOVIEMBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO ____ **3**

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO ____ **4**

Artículo 1: ____ **4**

Artículo 2: ____ **5**

Transitorio: ____ **9**

III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA ____ **9**

IV. - ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO ____ **9**

- Delegación ____ 9
- Consultas ____ 9
- Obligatorias: ____ 9
- Facultativas: ____ 10

REFORMA DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 5176 "FACULTA A GOBIERNO Y AUTÓNOMAS PARA PROMOVER ARTE Y CULTURA NACIONALES" DEL 27 DE FEBRERO DE 1973 Y DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 6750 "LEY DE ESTÍMULO A LAS BELLAS ARTES COSTARRICENSES" DEL 4 DE MAYO DE 1982

EXPEDIENTE Nº 21469

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone dos modificaciones normativas. La primera de ellas se refiere a la Ley Faculta a Gobierno y Autónomas para promover el arte y cultura nacionales, y la segunda opera sobre la Ley de Estímulo a las Bellas Artes Costarricenses. En ambos casos, el objetivo es introducir un parámetro de racionalidad y proporcionalidad en el gasto que las instituciones públicas pueden realizar en compra de obras de arte.

Se considera que, en tiempos de crisis fiscal, las instituciones deben destinar sus recursos al cumplimiento de los fines que les fueron encomendados, razón por la que la compra de obras de arte, puede distraer o entorpecer el cumplimiento de los fines sociales de las instituciones, especialmente las de bienestar social.

El objetivo de la iniciativa se explica de la siguiente manera en la exposición de motivos:

> "Así, el presente proyecto determina la necesidad de valorar la situación fiscal del país, y establecer los requerimientos técnicamente justificables antes de autorizar porcentajes presupuestarios para la adquisición de obras de arte en las nuevas edificaciones gubernamentales que se construyan. Lo anterior, en apego a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.
>
> Además, elimina la posibilidad de que instituciones públicas de bienestar social destinen recursos para este fin, con el propósito de que los recursos disponibles, sean utilizados en su totalidad a sus objetivos institucionales y las

poblaciones meta a las cuales deben dirigir sus esfuerzos y recursos financieros."

El presente informe se rinde sobre el texto correspondiente al Dictamen Unánime Afirmativo, aprobado por la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia.

II. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1:

La primera disposición del presente proyecto de ley, propone la modificación del artículo 5 de la ley "Faculta a Gobierno y Autónomas para Promover Arte y Cultura Nacionales"[1], de la siguiente manera:

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 5º.- Cuando el Gobierno Central y sus instituciones descentralizadas construyan edificaciones nuevas para servicios administrativos, dispondrán de un porcentaje razonable, de acuerdo con sus posibilidades y el costo del edificio respectivo, para su embellecimiento, con murales, esculturas, pinturas, muebles, lámparas, obras de artesanía y cualquier otra manifestación apropiada del arte nacional.	Artículo 5- Cuando el Gobierno Central y sus instituciones descentralizadas construyan edificaciones nuevas para servicios administrativos, dispondrán de un porcentaje razonable, de acuerdo con sus posibilidades y el costo del edificio respectivo, para su embellecimiento, con murales, esculturas, pinturas, muebles, lámparas, obras de artesanía y cualquier otra manifestación apropiada del arte nacional. **El porcentaje dispuesto deberá cumplir con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad tomando en cuenta la situación fiscal del país y los requerimientos técnicamente justificables para su adquisición**.

Como puede observarse, la modificación radica en la adición de un párrafo segundo, en el que se establecen criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la compra de arte nacional, de conformidad con situación fiscal del país y requerimientos técnicos.

Debe señalarse que el contenido de este segundo párrafo resulta redundante en virtud del contenido que tiene el párrafo primero del mismo artículo. Obsérvese que en este último que el porcentaje reservado para la compra de obras debe ser razonable y acorde con las posibilidades (presupuestarias podría agregarse) de

[1] N° 5176 de 20 de febrero de 1973.

cada institución. De manera tal, que lo indicado en el nuevo párrafo segundo, en realidad está contenido en el párrafo primero vigente.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que la adquisición de estas obras, por tratarse de instituciones públicas, tendrá que gestionarse al amparo de alguna figura de contratación administrativa, en la cual será necesario establecer y demostrar los requerimientos técnicos correspondientes, razón por la que podemos afirmar que este aspecto también estaría contemplado en las disposiciones de contratación aplicables al caso concreto.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el tema de las compras de obras de arte está regulado en dos disposiciones de la ley modificada, pero en el proyecto en estudio solo se aborda en una de ellas. En este sentido, en el artículo 1 de la misma ley[2], se establece la inclusión de partidas presupuestarias para la compra de arte y acá no se incluyó la restricción que sí se propone para el artículo 5. De esta manera, la restricción solo operaría para una de las disposiciones que rigen estas compras, pero deja intacta la otra norma que establece partidas presupuestarias para realizarlas. De conformidad con la intención descrita en la exposición de motivos (antes citada) de establecer alguna restricción para destinar fondos públicos a la adquisición de obras de artes, se estaría produciendo una inconsistencia entre ambas normas.

Valga señalar que también en el artículo 1 de la Ley n° 5176 de 20 de febrero de 1973 se incluye un parámetro de razonabilidad, cuando se indique las partidas presupuestarias para la compra de arte, deben plantearse según las necesidades económicas de la institución en cuestión.

Artículo 2:

En este artículo, se plantea la modificación del artículo 7 de la Ley n° 6750 del 29 de abril de 1982, Estímulo a las Bellas Artes Costarricenses, de la siguiente manera:

Texto vigente	**Texto propuesto**
Artículo 7º.- Cuando el Estado o sus instituciones proyecten la construcción de un edificio público, para la prestación de servicios directos a la población, ~~cuyo costo sobrepase los diez millones de colones~~, el Ministerio de Cultura, en coordinación con la institución correspondiente, deberá señalar, antes de la	Artículo 7- Cuando el Estado o sus instituciones proyecten la construcción de un edificio público, para la prestación de servicios directos a la población, el Ministerio de Cultura **y la institución vinculada a dicha construcción**, deberán señalar, antes de la aprobación definitiva de los planos y

[2]"Facúltase al Gobierno Central, a las instituciones autónomas, semiautónomas y a las municipalidades, para que de acuerdo con sus posibilidades económicas, en sus presupuestos anuales de inversiones consignen partidas para promover la literatura, las artes nacionales, monumentos nacionales, adquirir piezas arqueológicas y obras de arte de autores nacionales, así como la edición de obras por parte de la Editorial de Costa Rica."

aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje mínimo de éstos que se dedicará a la adquisición o elaboración de obras de arte. ~~La Contraloría General de la República no aprobará presupuestos de construcción de edificios públicos, sin el requisito anterior.~~	presupuestos, el porcentaje mínimo de éstos que se dedicará a la adquisición o elaboración de obras de arte. **El porcentaje dispuesto deberá cumplir con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad tomando en cuenta la situación fiscal del país y los requerimientos técnicamente justificables para su adquisición**. **Las siguientes instituciones públicas de bienestar social no podrán destinar recursos para este fin: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Educación Pública (MEP), Junta de Protección Social (JPS), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS).**

La anterior tabla comparativa, nos permite identificar algunos cambios importantes. El primero de ellos es la eliminación del párrafo contenido en la redacción hoy día vigente, sobre la imposibilidad de que la Contraloría General de la República apruebe presupuestos para la construcción de edificios públicos, si estos no hacen la previsión correspondiente para la compra de obras de arte. Debe señalarse que esta eliminación deja sin sustento la obligación que se dispone en el primer párrafo, de destinar un porcentaje del presupuesto de construcción para la adquisición de obras de arte, en la medida de que no habría ningún mecanismo para hacer obligatorio su cumplimiento.

Otro de los cambios es la inclusión de un párrafo segundo, en el que se incluye el criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como la existencia de criterios técnicos que determinen la compra de arte. Este aspecto queda a criterio de discrecionalidad y oportunidad de los señores y señoras Diputados.

Y finalmente, el que podría identificarse como el cambio más significativo, se encuentra en el párrafo tercero, en el que se establece una prohibición directa para que las instituciones que en el se enumeran, puedan destinar fondos a la compra de arte, por considerarlas de bienestar social.

Dentro de las instituciones enumeradas, sobresale la Caja Costarricense del Seguro Social, que tiene un régimen de autonomía de gobierno en materia de seguros, establecido en el artículo 73 de la Constitución Política, cuyo texto indica:

"ARTÍCULO 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales."

A partir de este texto constitucional, se hace necesario analizar si la prohibición que se pretende incluir en el presente proyecto de ley, es conforme o no con esta norma. Debemos señalar que el punto ya fue analizado por la Sala Constitucional, la que señaló:

"Como lo ha manifestado este Tribunal, es función de esta jurisdicción, en los casos en que puede una norma ser interpretada conforme al texto de la Constitución, señalar esa forma de interpretación, a la que deben atenerse las autoridades públicas al aplicarla, no reconociéndose en este caso la inconstitucionalidad, pero señalando cuál es la forma correcta de interpretarla. No cualquier enfrentamiento entre la norma y la Constitución conlleva la estimatoria de una acción, sino que le corresponde a esta Sala, precisamente, establecer si resulta posible interpretar la primera en forma que se ajuste a los principios que informan la segunda y, si ello es posible, debe optar por esta solución a efecto de mantener la vigencia de la ley (ver, a tal efecto, la sentencia de esta Sala No. 2996-1992 de las 15:10 hrs. de 6 de octubre de 1992). Ahora bien, como se ha venido desarrollando, en el sub lite, la accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de una normativa que afecta, en su criterio, el artículo 73 de la Constitución Política, por cuanto, se obliga a emplear fondos en el estímulo del arte, cuando deben ser empleados en la administración de los seguros sociales. Al analizar la pretensión, la Procuraduría General de la República y el propio Ministerio de Cultura, sugieren que la norma cuestionada no es sí misma inconstitucional, sino su aplicación a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social. Lo anterior, a partir de una interpretación del artículo 73 constitucional que dispone, expresamente, que "No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales". Afirman que de conformidad con lo anterior y la particular autonomía reconocida a la Caja Costarricense de Seguro Social, el Poder Legislativo no puede imponer un mandato específico que le ordene o imponga a aquella la forma en que debe administrar los fondos y reservas de los seguros sociales. En consecuencia, proponen interpretar el artículo 7 de la Ley de Estímulo de las Bellas Artes y su desarrollo infralegal conforme la Constitución, en el sentido que no se aplica a la Caja Costarricense de Seguro Social.

…

En criterio de este Tribunal, la interpretación apuntada es la que procede aplicar en el caso que se examina, dado que, resulta evidente que la normativa cuestionada –tanto la disposición legal como su desarrollo reglamentario– no es, en sí misma, contraria al Derecho de la Constitución, sino que, muy por el contrario, es razonable y resulta consecuente con el mandato consagrado en el numeral 89 del texto fundamental que

dispone que “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico” y el numeral 18) del artículo 121 constitucional que le impone a la Asamblea Legislativa la obligación, precisamente, de promover el progreso de las ciencias y las artes. Esto al procurar que las instituciones del Estado, en el momento que proyecten la construcción de un edificio público para la prestación de servicios directos a la población y cuyo costo sobrepase los 10 millones de colones, destinen un porcentaje mínimo de su presupuesto a la adquisición o elaboración de obras de arte. Dicho porcentaje, según se desarrolló reglamentariamente, ronda entre un 1% y un 2% del monto total de la obra de infraestructura, siendo el Museo de Arte Costarricense la entidad encargada de estudiar y autorizar la adquisición de obras artísticas que se realicen con fondos públicos. De este modo, la normativa que se reprocha de inconstitucional lo que procura es que la obra de arte tenga, efectivamente, un valor artístico relevante para el patrimonio artístico de la Nación. No obstante, sí resulta contrario al Derecho de la Constitución, aplicar la normativa en cuestión, concretamente, el artículo 7 de la Ley de Estímulo de las Bellas Artes a la Caja Costarricense de Seguro Social -concretamente los fondos y las reservas de los seguros sociales-, ya que, implicaría que recursos atados, constitucionalmente, a los fines de la seguridad social, sean utilizados en diversos propósitos, como lo es, en este caso, la promoción del patrimonio artístico, violentándose lo dispuesto en el artículo 73, párrafo tercero, de la Constitución Política. Considera este Tribunal que declarar la inconstitucionalidad de toda la normativa cuestionada –tal y como lo pretenden la accionante– generaría un efecto perverso en perjuicio de la inversión y el fomento de las artes y la cultura. Por ende, lo que procedería en el sub lite, es interpretar las normas cuestionadas conforme al principio de supremacía constitucional previsto en los numerales 11 y 12 de la Constitución, de manera que se entienda que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73, párrafo tercero, de nuestro Texto Fundamental, no son aplicables a la Caja Costarricense de Seguro Social, específicamente, en relación con los fondos y las reservas de los seguros sociales. **Lo anterior, no obsta que la misma Caja, dedique otros recursos distintos al seguro social, a la compra de obras de arte**.”[3]

Según lo indicado en esta resolución, la Caja Costarricense del Seguro Social, no puede destinar fondos correspondientes a los seguros sociales a la compra de arte, porque ello sería contrario a la norma constitucional. En este aspecto, la mención de la Caja Costarricense del Seguro Social en el párrafo tercero que se adiciona al artículo 7 de la Ley n° 6750, resulta innecesario porque ya existe prohibición de comprar arte con dichos fondos. Sin embargo, debe observarse que la misma resolución reconoce la posibilidad de que esta institución sí compre arte con otros fondos, de manera que una prohibición absoluta podría contradecir la norma constitucionalidad, porque ser una imposición que afecta la autonomía administrativa de que goza la Caja Costarricense del Seguro Social.

[3] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 16810 -2015 de 28 de octubre de 2015. El resaltado no es del original.

Transitorio:

En esta disposición se hace referencia a la obligatoriedad de Ministerio de Cultura de reglamentar la ley en el plazo de tres meses.

En un primer comentario sobre este contenido, debemos decir que este no corresponde a la naturaleza de una norma transitoria, cuya finalidad es establecer condiciones especiales que regulen las situaciones que quedan pendientes entre las normas existes y las nuevas disposiciones. Por ejemplo, sería de utilidad valorar la condición de una contratación que esté en marcha cuando la ley entre a regir.

Adicionalmente, debemos indicar que la potestad reglamentaria le corresponde al Poder Ejecutivo (presidente o presidenta y ministro o ministra respectivo), de conformidad al artículo 140 inciso 3) constitucional.

III.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se debe corregir la fecha de la Ley N° 5176, modificada en el artículo 1 del proyecto. La fecha correcta es 20 de febrero de 1973.

De igual modo, es necesario corregir la fecha de la Ley N° 6750. La fecha correcta es 29 de abril de 1982.

IV. - ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 119 de nuestra Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Delegación

La iniciativa podría ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Todas las instituciones autónomas

Facultativas:

- Ministerio de Cultura y Juventud
- Ministerio de Educación Pública
- Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
- Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

Elaborado por: lrq
/*lsch// 7-11-2019
c. archivo