

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME INTEGRADO

JURÍDICO-ECONÓMICO

PROYECTO DE LEY

**“FONDO DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL BICENTENARIO, MODIFICAR
EL ARTÍCULO I, EL ARTÍCULO 2 Y ADICIONAR UN NUEVO
CAPÍTULO VI, A LA LEY N° 6158 CREACIÓN DEL CENTRO
COSTARRICENSE DE PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA
DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1977”**

EXPEDIENTE N° 18.970

OFICIO N° ST.247-2014 I

ELABORACIÓN A CARGO DE

**MAYELA ARAYA HERRERA
ADA LUZ RODRÍGUEZ MARÍN
ASESORAS PARLAMENTARIAS**

SUPERVISADO POR

**LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
MAURICIO PÓRRAS LEÓN
JEFES DE ÁREA**

REVISADO POR

**NATASCHA MORALES BADILLA
DIRECTOR a.i.**

07, NOVIEMBRE, 2014

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO	3
2.1.- Naturaleza jurídica del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	4
2.2.- Concepto de Adscripción	4
2.3.- Personalidad Jurídica	5
2.4.- Concepto de Órgano de Desconcentración Máxima y Mínima	6
2.5.- Personalidad Jurídica Instrumental	7
2.6.- Ente Administrador de Fondos Públicos	9
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	9
3.1.- Modificación al artículo 1 de la Ley N° 6158	9
3.2.- Modificación al artículo 2 de la Ley N° 6158	10
Inciso a):	11
Inciso b):	12
3.3.- Adición de un nuevo capítulo a la Ley N° 6158	13
Artículo 18.-	13
Artículo 19.-	14
Artículo 20.-	15
Artículo 21.-	16
Artículo 22.-	17
Artículo 23.-	19
IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	31
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	31
5.1.- <i>Votación</i>	31
5.2.- <i>Delegación</i>	32
5.3.- <i>Consultas</i>	32
Obligatorias:	32
Facultativas:	32

INFORME INTEGRADO¹

¹ Elaborado por Ada Luz Rodríguez Marín y Mayela Araya Herrera, asesoras parlamentarias. Supervisado por la Licda. Lihanny Linkimer Bedoya y Mauricio Porras León, Jefes de Área.

JURÍDICO - ECONÓMICO

“FONDO DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL BICENTENARIO, MODIFICAR EL ARTÍCULO I, EL ARTÍCULO 2 Y ADICIONAR UN NUEVO CAPÍTULO VI, A LA LEY N° 6158 CREACIÓN DEL CENTRO COSTARRICENSE DE PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1977”

EXPEDIENTE N° 18.970

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa en estudio procura maximizar los recursos que poseen los diversos centros educativos y enseñar en forma audiovisual, hechos históricos por medio de documentales, publicaciones de libros, revistas, debates y otras maneras actuales y modernas para mejorar la enseñanza a todo nivel.

Con tal propósito pretende modificar el artículo 1 y 2 de la Ley N° 6158, Ley de Creación del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, de 25 de noviembre de 1977. La reforma propuesta al artículo 1 tiene como fin, incluir el fomento y desarrollo de la cultura y la producción de *“audiovisuales educativos”* a los fines que persigue dicho Centro. Asimismo, la modificación al artículo 2 de la ley, pretende ampliar los fines del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.

De igual manera, adiciona un nuevo capítulo VI a la Ley 6158 en el que se crea el Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario como órgano adscrito al Centro, para producir obras audiovisuales educativas, documentales de ficción y de animación que fortalezcan la identidad costarricense. Además, establece los criterios de calificación para la selección de los proyectos audiovisuales.

Finalmente, crea un Consejo de Administración, un Fondo de Producción Audiovisual y desarrolla lo concerniente a su integración, funciones y financiamiento.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

A fin de facilitar el análisis de las modificaciones planteadas a la Ley N° 6158 por la iniciativa en estudio, se revisan a continuación algunos conceptos jurídicos atinentes.

2.1.- Naturaleza jurídica del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica

El artículo 1 de la Ley N° 6158 de 25 de noviembre de 1977 define al “Centro Costarricense de Producción Cinematográfica” como una institución del Estado adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, dotado de personalidad jurídica pública e independencia para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esta definición no basta por sí misma para determinar a partir de ella, el grado de independencia que se está reconociendo a favor del Centro, pues para ello deben analizarse las demás normas de su ley de creación.

En opinión de la Contraloría General de la República² el Centro está constituido como un órgano de desconcentración mínima, patrimonio propio y autonomía presupuestaria, cuya adscripción sirve para efectos de uniformar políticas de acción. Goza de personalidad jurídica instrumental para el manejo de su propio presupuesto y tramite de sus contrataciones administrativas con sus propios fondos.

No obstante lo indicado, se aprecia un error jurídico de origen de la ley respecto a la naturaleza jurídica, ya que se crea como órgano adscrito al Ministerio de de Cultura, Juventud y Deportes sin señalársele el grado de desconcentración.

La ley le otorga personalidad jurídica, lo cual supone que es de tipo instrumental para el manejo presupuestario aunque la norma no lo indica expresamente.

En este sentido, la ley desde el punto de vista jurídico es imprecisa y deja obscura e indeterminada la naturaleza jurídica del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica pues no deja claro el grado de desconcentración que ostenta, tampoco el tipo de personalidad jurídica razón por la cual se recomienda la reforma para definir claramente su naturaleza jurídica.

2.2.- Concepto de Adscripción

La calificación de “adscrito” es propia de los órganos y no así de los entes quienes son organismos independientes, con personalidad jurídica propia y la organización adscrita refiere a un órgano subordinado y dependiente.

En otras palabras, por organización adscrita se ha de entender una unidad administrativa subordinada a un ente, es decir, un órgano u oficina³.

² Contraloría General de la República, Oficio 11374 de 17 de setiembre de 2002, DAGJ-1576-2002.

³ Procuraduría General de la República, C-374 del 27 del 11 de 1984.

Al respecto, la Procuraduría General de la República⁴ ha señalado que:

“...el término “adscrito” no está delimitado jurídicamente, carece de contenido propio, y en consecuencia por sí mismo no confiere mayor o menor grado de libertad al órgano, ente o empresa a quien se le aplique; será el resto del ordenamiento jurídico quien nos señale el grado de libertad o dependencia en que se encuentre el sujeto a quien se le aplique en relación con el órgano o ente al que se “adscriba”.”

2.3.- Personalidad Jurídica

La personalidad jurídica es un régimen jurídico particular que otorga aptitud legal al organismo para ser sujeto de derechos y obligaciones, convirtiéndolo en un centro autónomo de derechos y deberes, permitiéndole al ente autonomía orgánica y gozar de un patrimonio propio, independientemente de cómo éste se constituya o se integre. El patrimonio propio a su vez implica una autonomía patrimonial, de gestión, y administrativa, con la que se podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que la ley expresamente establezca.

En este punto, interesa hacer la distinción con respecto a la personalidad jurídica instrumental. A este respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señala⁵:

que en el ordenamiento público tiene cabida la creación de la figura jurídica denominada “personificación presupuestaria” conforme a la cual, se le confiere a ciertos órganos –normalmente desconcentrados en grado máximo-, la posibilidad de manejar sus propios recursos, fuera del presupuesto de la persona jurídica a la que pertenecen, para lo cual, el legislador les confiere “personalidad jurídica instrumental”. Ello implica, establecer un centro de acción al cual se le imputan directamente derechos y deberes; que están, organizativamente, adscritos a una persona mayor, por lo que hay relación de jerarquía, sumisión orgánica y de dirección respecto del ente. Sin embargo, en el caso de las personalidades con personalidad jurídica instrumental, (...) estima la Procuraduría, que en virtud del texto expreso de la ley que las crea, tiene una personalidad de efectos limitados, a modo de personalidad parcial o no plena, que tiende a amparar aspectos diferentes de los fines y competencias públicas, sea, la de dotarle de autonomía o capacidad presupuestaria (“personificación presupuestaria”), toda vez que una de las prácticas del legislador es la separación de ciertos fondos públicos, que no se incorporan al presupuesto general del Estado, para afectarlos a ciertos fines, y atribuir su gestión a éstos órganos.

La Procuraduría General de la República⁶ ha concluido que en las leyes en que se le otorga personificación jurídica instrumental a los órganos, lo que se persigue es

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen C-055-87 de 10 de marzo de 1987.

⁵ Sala Constitución de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 000831-2007 de las 14:49 hrs de 24 de enero de 2007.

⁶ Procuraduría General de la República. C-072-2002 del 11 de marzo de 2002, suscrita por la Dra.

una gestión financiera independiente de la persona jurídica a la que pertenece el organismo, y no una descentralización de competencias.

“En ese sentido, consideramos oportuno aclarar que la personalidad jurídica y la personalidad jurídica instrumental tienen alcances diferentes. El hecho de que el legislador atribuya personalidad jurídica a una organización, conlleva a la creación de un ente, es decir, de una nueva persona jurídica, que se constituirá en un centro autónomo de derechos y obligaciones. Por el contrario, con la atribución de personalidad jurídica instrumental, simplemente se otorga al órgano la potestad de manejar su presupuesto, sin que se le transforme en persona jurídica independiente. Normalmente, a la persona jurídica instrumental no se le transfieren competencias materiales y sigue estrechamente relacionada con la persona jurídica a la que pertenece.”

2.4.- Concepto de Órgano de Desconcentración Máxima y Mínima

En principio, todos los órganos están subordinados de forma plena al jerarca; la excepción a este principio es la desconcentración, la cual de conformidad con el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública es de dos tipos de desconcentración: mínima y máxima.

“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”.

Estas figuras están sujetas al principio de legalidad, por lo que el órgano desconcentrado deberá supeditar sus actuaciones a lo que la norma legal que la creó indica de manera estricta, determinándole de esta forma el grado de desconcentración otorgada; delimitándole la materia objeto de su actividad y excluyéndole aquellas materias en las que el inferior se mantendrá supeditado al superior. Fuera de esa competencia desconcentrada y los límites fijados por el legislador, el jerarca conserva la potestad jerárquica.

“La desconcentración es así una técnica de distribución de competencias a 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.”⁷

Desde esta perspectiva, el artículo 1 de la Ley 6158 define al Centro como una institución con independencia en el ejercicio de sus funciones, ello hace suponer la existencia de un determinado grado de desconcentración.

De modo tal se puede precisar que la desconcentración mínima, supondría, de conformidad con el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública que el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes no puede: a) avocar competencias del Centro y b); no pueda revisar o sustituir la conducta del Centro, de oficio o a instancia de parte. No obstante, el superior si conserva la posibilidad de girar órdenes.

Sobre la avocación valga indicar que significa “tomar el lugar del inferior para decidir por él, anticipando una resolución de éste que le disgusta o que no considera conveniente, mientras que la revisión o sustitución se darían una vez que el acto ha sido dictado”⁸.

Asimismo, se estaría ante la desconcentración máxima si el Centro está sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior. En otras palabras, radica en el hecho de que el órgano inferior está abstraído de la potestad de mando, además de atribuírsele facultades amplias y de que el superior jerárquico tiene sus capacidades mayormente reducidas⁹.

Por lo anterior, puede decirse que la desconcentración máxima constituye el mayor límite en la relación de jerarquía, en cuanto impide al jerarca el ejercicio de los poderes de mando y de instrucción y alternativamente el de revisión o de avocación. Lo normal es que se desconcentren competencias materiales de carácter técnico, por cuanto lo que se busca es lograr la especialización de ciertos órganos en la atención de fines y objetivos concretos.

2.5.- Personalidad Jurídica Instrumental

Del examen de la ley constitutiva del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica se aprecia que ésta no le otorga expresamente personalidad jurídica instrumental, aún cuando es posible verificar en ella, la asignación de recursos, titularidad de un presupuesto y un poder de representación, signos distintivos de la personalidad de carácter presupuestario que exhibe el Centro. Pese a ello, el Centro de hecho se otorgó la personalidad jurídica instrumental.

Sobre tal situación, la Procuraduría General de la República¹⁰ ha considerado que si el legislador expresamente establece que un órgano contará con un

⁷ Procuraduría General de la República, C-033-2002 del 28 de enero de 2002.

⁸ Procuraduría General de la República. C-072-2002 del 11 de marzo de 2002.

⁹ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-313-2008 de 10 de setiembre de 2008.

presupuesto propio, que será aprobado por la Contraloría General de la República, puede derivarse la existencia de una personalidad presupuestaria. Así, aún cuando el legislador no lo hubiera calificado de persona jurídica instrumental, concepto que no había sido acuñado a la época de creación del Centro, se le reconoce.

“(...) Se trata de una dotación de mecanismos e instrumentos jurídicos estrictamente necesarios para que el órgano pueda cumplir los cometidos y funciones públicas delegadas. En virtud de ley, todo lo cual, resulta no sólo adecuado sino necesario bajo la cobertura de dos principios fundamentales de la gestión pública, la eficiencia y adaptabilidad al cambio. De tal suerte que esa capacidad instrumental está sujeta a los términos y condiciones previstos en la ley de su creación y en cuanto resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función pública delegada; de manera que, si la ley omite la competencia, debe presumirse como propias y reservadas del superior. Así podrá contratar personal, bienes y servicios que le fueren indispensables para el cumplimiento de la función pública que le fue delegada, únicamente en el entendido de que la ley le faculte expresamente para ello (...)” (en el mismo sentido las sentencias 2006-9563; 97-4588).¹¹.

Sobre la validez constitucional de la figura de la personalidad jurídica instrumental el tribunal constitucional ha señalado¹²:

“(...) resulta válido a la luz del Derecho de la Constitución conferir a un órgano desconcentrado, personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar. Precisamente esa personificación presupuestaria le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece, si bien continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los derivados de su condición de personalidad jurídica instrumental...”.

De conformidad con lo indicado, según la norma legal que autorice la personalidad jurídica instrumental, así será la amplitud de las atribuciones otorgadas al órgano inferior, pues en algunos casos se concederá la capacidad de contratación, además de la autonomía financiera y presupuestaria. Pero también pueden otorgarse sólo atribuciones presupuestarias con el fin de que el órgano pueda hacer uso de los recursos asignados con total independencia y así cumplir a cabalidad las tareas encomendadas por ley, pudiendo decir que lo que la diferencia del anterior es que su grado de personalidad no le permite ir más allá de una capacidad de automanejo del presupuesto asignado.

¹⁰ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-075- 98 de 23 de abril de 1998.

¹¹ Ver Procuraduría General de la República, C-374 del 27 de noviembre de 1984.

¹² Sala Constitucional, Suprema corte de Justicia, voto N° 2001-11657 de las 14:43 horas del 14 de noviembre de 2001.

En ambos casos, los órganos desconcentrados no escapan por ello a los controles legales que para manejo de fondos establece la legislación costarricense.

2.6.- Ente Administrador de Fondos Públicos

El ente u órgano administrador de dichos fondos¹³ debe estar dotado de personalidad jurídica propia cuya función primordial es la administración de un patrimonio público específico. Si bien se mantiene la facultad de tener un presupuesto propio, de administrar recursos que por disposición de la ley le corresponden, los ingresos correspondientes forman parte de la Caja Única correspondiente. En otras palabras¹⁴, las personas instrumentales constituyen parte del “Gobierno Central” a que se refiere el artículo 66 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y por consiguiente, los ingresos de estas personas jurídicas instrumentales deben ser considerados ingresos del Gobierno Central, de lo cual deriva como consecuencia lógica que tales recursos forman parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional para posibilitar la acción coordinada en su gestión de administración de los recursos y facilitar la consecuente fiscalización de estos.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

3.1.- Modificación al artículo 1 de la Ley Nº 6158

LEY Nº 6158	EXPEDIENTE 18970
<p>Artículo 1º.- Créase, como institución técnica y cultural especializada del Estado, el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para fomentar y desarrollar la producción y cultura cinematográfica nacionales. Tendrá personalidad jurídica de derecho público e independencia en el ejercicio de sus funciones, dentro de los planes nacionales de desarrollo y las disposiciones de la presente ley.</p>	<p>Artículo 1.- Créase, como institución técnica y cultural especializada del Estado, el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para fomentar y desarrollar la producción y cultura cinematográfica y audiovisuales educativos nacionales. Tendrá personalidad jurídica de derecho público e independencia en el ejercicio de sus funciones, dentro de los planes nacionales de desarrollo y las disposiciones de la presente ley.</p>

Tal como puede apreciarse en el cuadro comparativo que se presenta, la modificación efectuada al artículo 1 de la Ley 6158 consiste en agregar al objeto del Centro, el fomento y desarrollo de la cultura y la producción de “*audiovisuales educativos*” a los propósitos que persigue el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.

¹³ Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales. Sector Público Costarricense y su organización. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 210, p.80

¹⁴ Ver Contraloría General de la República, oficio 6126 de 11 de junio de 2003, DAGJ-792-2003.

Al respecto cabe considerar el hecho de que el término “audiovisual” constituye el género y “cinematografía” constituye la especie, por lo que lo que se pretende en realidad es el desarrollo de la producción audiovisual educativa, la cual puede materializarse mediante variados medios de difusión audiovisual, entre ellos la cinematografía, tal como lo hace ver la exposición de motivos, sea “...enseñar en forma audiovisual hechos históricos por medio de documentales...”.

A lo indicado se puede agregar que el Artículo II del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, Ley No. 9009 del 10 de noviembre del 2011 al cual Costa Rica se adhirió, considera que “Obra Cinematográfica es aquella de carácter audiovisual registrada, producida y difundida por cualquier sistema, proceso o tecnología.” Como se aprecia, la definición es amplia en cuanto al medio utilizado, lo que resulta necesario si consideramos los avances tecnológicos en la materia.

Para mayor abundamiento, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define “audiovisual” como lo que: “Refiere conjuntamente al oído y a la vista, o los emplea a la vez. Se dice especialmente de imágenes acústicas acompañadas de imágenes ópticas”.

Asimismo, el Fondo de Producción Audiovisual que se pretende adicionar a la Ley 6158 (art. 19), tiene como finalidad producir no sólo obras audiovisuales educativas, sino también, documentales de ficción y de animación que fortalezcan la identidad costarricense.

Tomando en cuenta lo anteriormente dicho, conviene tener presente que la producción audiovisual, en particular la producción cinematográfica contempla formas de expresión artística cuya naturaleza suele ser muy variada, que no necesariamente responde, en todos los casos, a motivaciones de índole educativo; de manera que el agregado resulta restrictivo a los propósitos del Centro.

De igual manera, es preciso señalar que Costa Rica se encuentra obligado en materia cinematográfica y audiovisual en general al cumplimiento del “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”¹⁵, supra citado, con el propósito de contribuir, según dispone su artículo I, al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos y a la integración de estos mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional.

3.2.- Modificación al artículo 2 de la Ley N° 6158

--	--

¹⁵ El Convenio establece como compromiso el apoyo a aquellas iniciativas cinematográficas capaces de contribuir al desarrollo cultural de los pueblos de la región, lo cual coincide claramente con el objetivo establecido en el artículo I.

<p>Artículo 2º.- Son fines del Centro los siguientes:</p> <p>a) La producción, adquisición, archivo y distribución de toda naturaleza de películas, sin perjuicio de las que realicen los particulares.</p> <p>b) Organizar cursos de los diversos procesos de la producción cinematográfica.</p> <p>c) Organizar funciones y festivales de cine.</p> <p>d) Crear premios ocasionales o periódicos en el campo de la cinematografía.</p> <p>e) Representar a Costa Rica, en los eventos internacionales sobre cinematografía.</p>	<p>“Artículo 2.- Son fines del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica los siguientes:</p> <p>a) La producción, adquisición, archivo y distribución de toda naturaleza de películas y audiovisuales educativos documentales, animación y de ficción; se difundirán por medio de: primero: El Canal 13 o estatal de televisión. Segundo: por Internet. Tercero: por DVD para ser entregado a cada centro educativo que hay en el país. Cuarto: se pondrá a la venta o disposición al público en general; sin perjuicio de las que realicen los particulares. Quinto: por otros medios.</p> <p>b) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública para organizar cursos de Formación de Espectadores Críticos en todos los centros educativos del país con un plazo de cinco años.</p> <p>c) Organizar funciones y festivales del cine y audiovisuales educativos.</p> <p>d) Crear premios ocasionales o periódicos en el campo de la cinematografía y audiovisuales educativos.</p> <p>e) Representar a Costa Rica, en los eventos internacionales sobre cinematografía y audiovisuales educativos.</p>
---	--

Inciso a):

La cultura y desarrollo audiovisual no se limita al cine o la televisión, sino que impacta en otros ámbitos gracias al continuo avance tecnológico como son hoy día la internet, teléfonos, cámaras digitales, ipods, o cualquier otro tipo de soporte audiovisual.

En consecuencia se sugiere utilizar formas genéricas propias de una ley y evitar la enunciación de los posibles medios de difusión pues estos pueden variar. Igualmente esta disposición pierde sentido en tanto el subinciso quinto del mismo inciso deja abierta las posibilidades.

Asimismo, cabe indicar que la adición al inciso a) es materia reglamentaria, por lo que se recomienda dejarla para ser considerada en el reglamento de resultar

aprobada la iniciativa de ley en análisis. No obstante, si la voluntad del legislador es la de mantenerlos, se sugiere considerar el tema de formas o medios de difusión en un artículo diferente al de los fines del Centro. Lo anterior, no sólo en favor de una mejor técnica legislativa, la cual indica que en *“cada artículo un tema”*, sino porque la redacción y estructura que se desea dar al inciso genera confusión¹⁶.

Asimismo, la Ley dispone como fin del Centro la producción, la adquisición, archivo y distribución de toda naturaleza de películas sea que estas las realicen o no los particulares; no obstante, dada la generalidad en la redacción de la norma, en ella pueden verse incluidos también los audiovisuales educativos documentales, de animación y de ficción; por lo que la redacción propuesta no le agrega valor.

Igualmente, se sugiere la eliminación del adjetivo “educativos” por cuanto constriñe la producción audiovisual a los efectos educativos únicamente, excluyendo del citado fin del Centro los audiovisuales de otra naturaleza.

Si el interés del proponente es el de asegurar que los centros educativos del país tengan acceso a los audiovisuales educativo producidos por el Centro, podrá desarrollar este aspecto en un artículo diferente y valorar medios razonables para ello. No obstante, tal esfuerzo resulta innecesario a la luz de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 8 de la Ley 6158 que parece lograr ese propósito: *“Vender, arrendar o prestar los servicios del Centro a cualquier entidad del sector público”*.

Finalmente, con respecto al subinciso Cuarto: *“se pondrá a la venta o disposición al público en general”*, cabe indicar que ya la Ley 6158 dispone en su artículo 8 inciso d), la posibilidad de vender, arrendar o prestar las películas del Instituto a personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, previa autorización del Consejo, por lo que también se podría prescindir de la modificación propuesta.

Inciso b):

El inciso b) de la Ley dispone como fin el “organizar cursos de los diversos procesos de la producción cinematográfica”. Como puede apreciarse, este fin se elimina para dar lugar a uno nuevo, el de “colaborar con el Ministerio de Educación Pública para organizar cursos de Formación de Espectadores Críticos en todos los centros educativos del país con un plazo de cinco años”. En relación con el plazo estipulado, este constituye materia propia de una disposición transitoria por lo que se recomienda darle la ubicación correspondiente¹⁷.

¹⁶ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso: Elementos de la Técnica Legislativa, 1° rf. San José, Cr.: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996,pg.199

¹⁷ La función del transitorio es la de regular en forma temporal, determinadas situaciones con el fin de ajustar o acomodar la normativa nueva o la de dar un tratamiento jurídico distinto y temporal, de carácter excepcional, a ciertas situaciones. Procuraduría General de la República, Dictamen C-320-2008 del 12 de setiembre de 2008.

Se aprecia que mientras el inciso en la ley actual pretende la capacitación sobre diferentes procesos de producción cinematográfica de forma genérica, a un destinatario indeterminado, que bien podría ser uno de ellos el Ministerio de Educación; la redacción propuesta busca beneficiar únicamente al Ministerio de Educación Pública en único aspecto o materia: la de Formación de Espectadores Críticos, que dicho sea de paso conviene definir.

Se recomienda en su lugar considerar la posibilidad de generar convenios de colaboración cuyos contenidos y condiciones podrán desarrollarse dentro del marco de la coordinación, de las posibilidades reales y del interés y propósito de cada institución. No obstante lo anterior, es importante también indicar que la Ley 6158, en su artículo 8 inciso e) mencionado anteriormente, establece la posibilidad de “Vender, arrendar o prestar los servicios del Centro a cualquier entidad del sector público”. Se trata de una disposición amplia que permitiría al Centro colaborar con el Ministerio de Educación en formas diversas.

3.3.- Adición de un nuevo capítulo a la Ley N° 6158

Se adiciona un nuevo Capítulo VI a la Ley N° 6158, integrado por seis artículos (del 18 al 23). En él se crea tanto el Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario como su Consejo de Administración.

Artículo 18.-

Con este artículo se crea el Consejo de Administración del Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario, con carácter permanente como órgano adscrito, al Centro.

Como ya fue mencionado por la Procuraduría General de la República¹⁸, el término no está delimitado jurídicamente y carece de contenido propio, por lo que el mismo no confiere mayor o menor grado de libertad al órgano, ente o empresa a quien se le aplica. En este sentido, es el resto del ordenamiento jurídico el que señala el grado de libertad o dependencia en que se encuentra el sujeto a quien se le aplica en relación con el órgano o ente al que se “adscribe”.

En otras palabras, cuando nuestro legislador utiliza la palabra “adscrito”, para calificar a un órgano, está estableciendo un órgano subordinado, dependiente, y de la simple utilización de dicho adjetivo para calificar a cualquier órgano, no puede desprenderse la creación legal de un órgano desconcentrado¹⁹.

Puesto que no puede afirmarse que una organización constituya un ente cuando no le ha sido atribuida la personalidad, se sigue como lógica consecuencia que el término no puede ser empleado para referirse a una adscripción del Consejo de Administración del Fondo con respecto al Centro.

¹⁸ Procuraduría General de la República, Dictamen C-055-87 de 10 de marzo de 1987.

¹⁹ Ver Procuraduría General de la República, C-374 del 27 de noviembre de 1,984. .

Por tanto, el artículo en referencia define al Consejo Administrador del Fondo como una instancia u oficina del Centro, encargada de determinadas competencias. Esto se reafirma en el hecho de que el proponente de la iniciativa no le asigna una personalidad jurídica instrumental para los efectos de administrar los recursos del Fondo, así como para concertar convenios o contratos necesarios para cumplir sus funciones. Al respecto cabe recordar que el ente u órgano administrador de dichos fondos²⁰ debe estar dotado de personalidad jurídica propia por cuanto su función primordial como ya fue indicado es la administración de un patrimonio público específico.

Artículo 19.-

No se observa una norma de creación expresa del Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario y aunque es omiso también con respecto su naturaleza y alcance de su gestión, parece constituir un instrumento de financiamiento.

Pese a tales omisiones, si le establece como su objeto único *“la producción de audiovisuales educativos, documentales, animación y de ficción que fortalezcan la identidad nacional costarricense, dando a conocer la vida de héroes y personajes importantes en diferentes campos de nuestra realidad nacional”*. Lo anterior contrasta con el objetivo de creación del Centro, visible en el artículo 1 de su Ley, y que plantea un propósito mucho más amplio a saber: *“fomentar y desarrollar la producción y cultura cinematográfica nacionales”*.

Con lo que se advierte que los recursos del Fondo restringen las posibilidades de producción audiovisual del Centro al beneficiar únicamente a una determinada parte del haber cultural nacional.

Igualmente, no se refiere a las modalidades o forma de asignación de los recursos que se dará a los proyectos que califican bajo los criterios establecidos al efecto. Tampoco hace referencia a las condiciones o perfil que deben cumplir las personas físicas o jurídicas para constituirse en destinatarios de los recursos del Fondo.

Con ello, cobra sentido el que todos los proyectos audiovisuales producidos deben ser en su totalidad propiedad del Centro así como sus derechos de autor, quien podrá disponer de todas ellas para su venta, alquiler, donación o canje.

Caso contrario, si el espíritu del proyecto fuera el de crear sistemas o mecanismos de financiamiento o fomento en regímenes de cooperación o coproducción por ejemplo, debería entonces tomar en cuenta que la utilización de la obra requiere de la autorización de su autor o coautores o de quien o quienes los representen

²⁰ Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Unidad de Estudios Especiales. Sector Público Costarricense y su organización. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 210, p.80

debidamente, lo anterior en cumplimiento de los convenios internacionales vigentes en Costa Rica en materia de Derechos de Autor. Cabe indicar que, en el caso de la Legislación costarricense²¹ se precisa que esa autorización debe ser expresa y por escrito.

Artículo 20.-

En primer lugar, debe señalarse la indeterminación que este artículo muestra al indicar únicamente que los criterios para decidir sobre los proyectos audiovisuales pueden ser variados y, adicionalmente se limita a proporcionar una lista de ejemplos, más no llega a definir con precisión y claridad tales criterios, como tampoco llega a definir los beneficios que la selección conlleva.

El artículo en cuestión, igualmente resulta omiso en cuanto a quién o quienes han de proveer los proyectos sometidos al escrutinio del Consejo de Administración del Fondo.

Es preciso insistir en la importancia de la precisión por cuanto está estrechamente ligada con el Principio de Seguridad Jurídica²², el cual no admite la ambigüedad, vaguedad e inconsistencia que puede ponerse de manifiesto a través de la indeterminación del lenguaje²³.

Se recomienda considerar los criterios que permiten seleccionar las obras susceptibles de estímulo o de apoyo por parte del Centro, a fin de que estos respondan a la diversa naturaleza y alcance de la producción audiovisual en general.

Igualmente, con el afán de lograr un mayor margen de maniobra ante una realidad nacional e internacional cambiante, algunos de los aspectos a considerar podrían ser plasmados vía reglamento. Con ello, estos criterios podrían responder más ágilmente a las políticas públicas en la materia o bien a requisitos artísticos, técnicos o económicos. Podría considerarse incluso criterios en atención a la naturaleza pública o privada de la autoría o a los regímenes de coproducción o de coinversión.

²¹ Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, Ley 6683 y sus reformas y Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley 8039 del año 2000 y sus reformas.

²² “La Seguridad Jurídica constituye uno de los principales pilares del “Estado de Derecho”. Comprende la seguridad que los ciudadanos *-como destinatarios de las normas jurídicas-* tienen de poder conocer y comprender cuáles son sus derechos y obligaciones. Tiene que ver con la “certeza” y es *-de alguna manera-* el “saber a qué atenerse” como garantía de las responsabilidades del ciudadano en la sociedad. Es decir, las normas deben ser claramente determinadas para que produzcan el efecto de permitir a los sujetos *-a los que están dirigidas-* adecuar su conducta a esas normas y poder entender su propósito y los medios para que éstas sean eficaces., Sala Constitucional del la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 636-1998.

²³ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso: Elementos de la Técnica Legislativa, 1° rf. San José, Cr.: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996, pgs. 221 a 224.

Artículo 21.-

Llama la atención, el importante peso que muestra la integración del Consejo Administrador del Fondo por parte de representantes del sector educativo y la ausencia de representantes del sector audiovisual costarricense, sea de los distribuidores, productores, exhibidores, televisoras, entre otras. Lo anterior si se toma en cuenta que algunos de los sectores ausentes contribuyen con la generación del Fondo.

Es además importante considerar una conformación equilibrada y representativa de los diferentes actores que intervienen en las diferentes partes del proceso del desarrollo de la producción y de la cultura audiovisual costarricense a fin de asegurar el resguardo del principio democrático.

Por razones de técnica legislativa²⁴ se recomienda considerar en un artículo aparte las disposiciones relativas a las sesiones, el quorum, dietas, remoción, período de nombramiento o reelección de sus miembros. Estos dos últimos aspectos no han sido considerados por el proponente en el referido artículo, como tampoco el relacionado con el tema de género que de conformidad con la Ley de Promoción de Igualdad Social de la mujer, Ley N° de 2 de marzo de 1990, la Sala Constitucional ha señalado el acatamiento obligatorio por parte de las juntas directivas, de otorgar representación real a las mujeres²⁵.

Considerando el respeto al principio democrático, al principio de igualdad y al principio de prohibición de toda forma de discriminación en perjuicio de la mujer considerada como género y colectividad, en la redacción del artículo 21 del proyecto de ley, se sugiere la incorporación expresamente de la representatividad paritaria de género con el fin de no violentar dichos principios regulados en la Constitución Política, en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

Igualmente, sobre la omisión de algunas de las facultades y atribuciones del Consejo de Administración del Fondo, la Ley General de la Administración Pública,

²⁴Ibid., pág. 199: La técnica legislativa indica que cada artículo debe contener una idea básica de la ley y debe contener un solo precepto o varios, si es el caso, que respondan a una estricta unidad temática.

²⁵ Sala Constitucional Resolución 04819-03 de las 10:52 hrs del 30 de mayo del 2003: “En cuanto a los derechos políticos de la mujer y sus derechos para ejercer cargos públicos, el artículo 5 de la ley precitada dispone:

‘ARTICULO 5.- Los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.’

Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, artículo 49, “De los Órganos Colegiados”, expresa lo siguiente:

1. *Cada órgano colegiado tendrá un Presidente nombrado en la forma prescrita por la ley respectiva o en su defecto por lo aquí dispuesto.*
2. *Salvo norma contraria, el Presidente será nombrado de entre los miembros del órgano colegiado, por la mayoría absoluta de ellos y durará en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.*
3. *El Presidente tendrá las siguientes facultades y atribuciones:*
 - a) *Presidir, con todas las facultades necesarias para ello, las reuniones del órgano, las que podrá suspender en cualquier momento por causa justificada;*
 - b) *Velar porque el órgano colegiado cumpla las leyes y reglamentos relativos a su función;*
 - c) *Fijar directrices generales e impartir instrucciones en cuanto a los aspectos de forma de las labores del órgano;*
 - d) *Convocar a sesiones extraordinarias;*
 - e) *Confeccionar el orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas al menos con tres días de antelación;*
 - f) *Resolver cualquier asunto en caso de empate, para cuyo caso tendrá voto de calidad;*
 - g) *Ejecutar los acuerdos del órgano; y*
 - h) *Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.”*

En todo caso, en aquellos aspectos en que el artículo en análisis resulte omiso se debe aplicar en su lugar lo establecido en la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 22.-

En cuanto a las funciones del Consejo de Administración del Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario, se hace notar que las funciones establecidas son propias de una oficina de contratación o proveeduría, a saber: Investigación de mercado, registro de oferentes, elaboración de carteles y contratación, cuotas de adjudicación, publicación de contratos adjudicados, fiscalización de proyectos, sanciones por atraso en la entrega, entrega de copias por parte del adjudicado.

Es claro que el Centro cuenta con capacidad jurídica para celebrar y suscribir los contratos administrativos necesarios para la realización de los fines encomendados, y que esto implica la existencia de un órgano especializado en la materia (estudio, licitación y fiscalización de los proyectos); no obstante, debe advertirse que pese a que se trata de una desconcentración operada mediante ley; no puede bajo ningún concepto, obviar los principios de la contratación administrativa de orden constitucional vinculantes para todo el sector público que administra y maneja fondos públicos, lo cual incluye la actividad contractual que realicen los órganos con personalidad jurídica instrumental, conforme lo ha indicado la Sala en su jurisprudencia²⁶. En otras palabras, la adquisición de los

²⁶ Sala Constitucional, Suprema Corte de Justicia, sentencia N° 0998-98, de las 11:30 hrs de 16 de

bienes y servicios mediante el cumplimiento de los procedimientos de la contratación administrativa, contenidos en la Ley de Contratación Administrativa; esto es, a los principios constitucionales y legales que rigen la contratación administrativa.

En las contrataciones se aplicarán los principios enunciados en la Ley de Contratación Administrativa, pero en cuanto a sus procedimientos, se sugiere que se establezcan en el reglamento a la ley de ser aprobado el proyecto.

Sobre el inciso f) que dispone que “del total de proyectos de producción audiovisual educativo, un veinte por ciento (20%) será adjudicado a empresas nacionales y el restante ochenta por ciento (80%) será puesto en competencia entre empresas nacionales y extranjeras”. La Sala Constitucional ha señalado en relación a la igualdad entre nacionales y extranjeros, y en consideración al artículo 19 de la Constitución Política que:

“La igualdad entre nacionales y extranjeros la reconoce nuestra Constitución, en cuanto a deberes y derechos, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. Las excepciones son aquellas que excluyen del todo a los extranjeros de determinada actividad negándole para estos efectos la igualdad con respecto a los nacionales, y están contenidas principalmente en la Constitución, aunque nada obsta para que también se hagan vía ley... Las limitaciones en cambio, reconocen el derecho pero lo restringen o limitan... por motivos de razonabilidad inherentes ya sea a las diferencias propias entre extranjeros o nacionales o para proteger a un determinado grupo de nacionales o una actividad determinada, atendiendo a razones de necesidad en un momento histórico concreto, o bien por cumplir con una verdadera función social” (Voto 1529-03)

Al respecto cabe señalar que nuestra Constitución ha reconocido la igualdad entre nacionales y extranjeros en cuanto a deberes y derechos, con las excepciones y limitaciones que la Constitución misma y las Leyes establecen. Estas limitaciones reconocen el derecho pero lo pueden restringir o limitar dentro parámetros de razonabilidad para proteger a un determinado grupo de nacionales o una actividad determinada, atendiendo a razones de necesidad en un determinado momento histórico concreto, o bien por cumplir con una verdadera función social.

No obstante, a fin de que la limitación no resulte arbitraria, el criterio de razonabilidad debe cumplir con: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto²⁷.

febrero de 1998.

²⁷ Ver SCV. 5374-03. “...Legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado, no debe estar al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea no le sea exigible al individuo..”

Con respecto al inciso k) al que ya se había hecho referencia en líneas atrás, relativo a que *“los derechos de propiedad intelectual van a pertenecer en su totalidad al estado costarricense de las obras audiovisuales producidas, y el Consejo de Administración del Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario podrá disponer de estas obras vendiéndolas, alquilándolas, donándolas o canjeándolas”*, lo anterior siempre y cuando las referidas obras sean de total autoría del Centro. De no ser así, sea porque bajo el amparo de algún acuerdo de coproducción por ejemplo, este ha tenido algún grado de participación en su producción, deberá el Centro considerar la necesidad de contar con la autorización de su autor o coautores o de quien o quienes lo representen debidamente para la utilización de la obra, esto conforme con los convenios internacionales vigentes en Costa Rica en materia de Derechos de Autor y con la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, Ley 6683 de 4 de noviembre de 1982 y sus reformas y la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley 8039 de 27 de octubre del año 2000 y sus reformas. En el caso de la Legislación costarricense se precisa que esa autorización sea expresa y por escrito, tal como ya se había indicado.

El inciso l) por su parte, dispone la obligación de efectuar una auditoría interna semestral mínima de parte del Departamento de Auditoría Interna del Ministerio de Cultura y Juventud. A este respecto la Ley General de Control Interno, Ley 8292 de 4 de setiembre del 2002 y sus reformas, dispone en su artículo 22 normativa al respecto:

“ARTÍCULO 22.- Competencias

Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

- a) *Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar. Asimismo, efectuar semestralmente auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el tanto estos se originen en transferencias efectuadas por componentes de su competencia institucional.”*

Corresponde a la Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, -que cubre en este aspecto los requerimientos del Centro por no contar con su propia Auditoría Interna - en el ejercicio de sus competencias, realizar las auditorías indicadas de conformidad con su estimación del nivel de riesgo.

Artículo 23.-

El Centro es una dependencia del Poder Ejecutivo en los términos que señala la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Consecuentemente, le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 66 de dicha

Ley. Sus recursos deben por tanto ingresar a la Caja Única del Estado y ser gestionados conforme los mecanismos señalados por la Tesorería Nacional.

“Dicho Principio de Caja Única cubre la totalidad de las oficinas estatales que forman parte de la Administración Central concentrada o desconcentrada, dentro de las que se incluyen las “entidades adscritas”²⁸.

Más ampliamente, los principios constitucionales de Caja Única (según el cual todos los ingresos a favor del Estado central deben entrar y salir por la Tesorería Nacional) y de universalidad presupuestaria (el Presupuesto de la República deberá contener la previsión de todos los ingresos y la autorización de todos los gastos del Estado central durante el ejercicio económico correspondiente), consagrados en los artículos 185 y 176 constitucionales, respectivamente, determinan garantías para el sano manejo de los fondos públicos, posibilitando un mayor control acerca del manejo de tales recursos. No obstante lo anterior, como ya ha sido mencionado, en el Derecho Público costarricense existen varios ejemplos de la figura denominada “personificaciones presupuestarias” o personalidad jurídica instrumental, según las cuales en algunos casos el legislador opta por dar a ciertos órganos desconcentrados la posibilidad de manejar sus propios recursos fuera del Presupuesto del Estado central, al dotarlos de personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar.

Diversas disposiciones de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley 8131 de 16 de octubre del 2001, pretenden también hacer realidad este principio constitucional que la jurisprudencia ha desarrollado. Entre ellos el artículo 66:

“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 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 entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual.”

Así las cosas, mientras el patrimonio institucional al que hace alusión el artículo 12 de la Ley 6158 está constituido por las sumas que se le asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, el producto que por

²⁸Oficio 10552 del 20 de setiembre del 2001, DAGJ-1604-2001: División de Asesoría y Gestión Jurídica, Contraloría General de la República.

concepto de ventas o arrendamiento de sus películas o servicios perciba y; otros que señale la ley. El Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario es un Fondo Patrimonial Público administrado por un Consejo que se crea a este efecto como un instrumento de financiamiento de la producción audiovisual del Centro y cuyos recursos provienen en parte de la creación de impuestos y en parte del sector público principalmente.

A diferencia del presupuesto anual que elabora el Director General y que se somete a aprobación del Consejo Nacional y remitido a la Contraloría General de la República; los recursos que constituyen el Fondo son independientes y no se indica ninguna injerencia del Consejo Nacional de Cinematografía, más bien parece constituir una estructura paralela.

Lo dicho se pone de manifiesto en el hecho de que no se indica en el proyecto de ley si los recursos del Fondo corresponden o no al inciso c) del artículo 12 de la Ley 6158, es decir, si los recursos del Fondo entran a formar parte del presupuesto institucional.

La omisión de mecanismos, en este sentido, hace suponer en primera instancia que se trata de presupuestos distintos y separados. No obstante, es el Consejo Nacional de Cinematografía el que tiene entre sus atribuciones (artículo 6) el aprobar el presupuesto anual del Centro, autorizar los gastos que correspondan a las contrataciones, pagos e inversiones extraordinarias del Centro y adquirir o tomar en arrendamiento los bienes, equipos, materiales y locales que fueren necesarios para realizar las actividades del Centro. De manera que los recursos del Fondo deberían ser considerados dentro del Presupuesto Institucional; sobre todo considerando que debe darse una correcta aplicación de los principios presupuestarios, tales como, el principio de universalidad e integridad, de Caja Única, de gestión financiera, de equilibrio presupuestario, de programación y de especialidad cuantitativa y cualitativa.

Con respecto a los incisos específicamente cabe indicar lo siguiente:

a) Sobre la aplicación del 1% sobre las utilidades netas de las instituciones públicas del país.

El inciso a) es confuso al indicar que parte del financiamiento del Fondo provendrá del uno por ciento (1%) sobre las utilidades netas de las instituciones públicas del país; no obstante, el término “utilidades” no puede ser un concepto aplicable a cualquier entidad de derecho público, sino a lo sumo a aquellas que operan como empresas públicas²⁹. Por lo que es posible suponer que la voluntad del proponente fue la de referirse a estas.

Por otra parte, el Sector Público Costarricense está integrado por aproximadamente 320 instituciones, las que de conformidad con su naturaleza jurídica se organizan de la siguiente manera:

Instituciones del Sector Público Costarricense según naturaleza jurídica a marzo - 2013

Clasificación			
Poderes de la República	3	Instituciones semiautónomas	8
Órganos del Poder Legislativo	2	Empresas públicas estatales	22
Organismo Electoral	2	Empresas públicas no estatales	4
Ministerios	18	Entes públicos no estatales	49
Órganos adscritos a Ministerios	82	Entes Administradores de Fondos Públicos	1
Órganos adscritos a la Presidencia	3	Municipalidades	81
Instituciones autónomas	34	Consejos Municipales de Distrito	8
Órganos adscritos a Instituciones autónomas	12		
Total			329

Elaborado por: MIDEPLAN, Área Modernización del Estado, marzo, 2013.

Como puede apreciarse algunas de ellas son de naturaleza autónoma y semiautónoma y por tanto, es posible considerar que esta disposición podría invadir la esfera de autonomía de dichos entes.

En este sentido el artículo 188 de la Constitución Política dispone que “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno...”. Esta autonomía administrativa concedida a las instituciones autónomas no excluye la sujeción de éstas a la ley, sino que es su límite.

Igualmente, el artículo 190 constitucional dispone que “Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla”.

De manera que si la intención del proponente es que le sea transferido al Fondo el 1% de los recursos no ejecutados de las instituciones autónomas que los tengan, conviene entonces cambiar el término “utilidades” y, deberán en consecuencia ser consultadas.

²⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 5966-99.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que la modificación legal en lo relativo a las fuentes de financiamiento justifica la aprobación del gravamen en la necesidad de crear un Fondo, pero debe tomarse en cuenta que con ello puede obstaculizar el cumplimiento de los fines de las instituciones grabadas por razones financieras. Las normas que se pretenden podrían devenir en inconstitucionales porque podrían lesionar el principio de reserva de ley en materia tributaria, pues pueden constituirse en un instrumento para distraer fondos recabados a través de la potestad impositiva del Estado para un fin asignado legalmente. Las normas planteadas así, podrían cambiar por ejemplo el destino del impuesto creado por ley para instituciones como el INA, Ley 6868, para financiar los objetivos del Centro con violación del principio de legalidad y con evidente violación a la autonomía protegida en el artículo 188 de la Constitución Política. Asimismo por la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 de febrero del 2000³⁰ en su artículo 98 establece disposiciones que limitan la disponibilidad de sus recursos.

Por otra parte, si lo que se ha querido indicar es un porcentaje de las utilidades netas de las empresas públicas, es necesario indicar si se trata de las públicas estatales o las públicas no estatales o bien de ambas.

Al respecto cabe tener presente que con respecto a estas empresas pesan ya algunos gravámenes. En otras palabras, las utilidades de las empresas públicas ya se encuentran afectadas por el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N° 7983 de febrero del 2000, según el cual, dichas empresas deben trasladar hasta el 15% de sus utilidades al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social, para dar cobertura a personas no asalariadas en condiciones de pobreza.

Más puntualmente y con el fin de estimar los recursos con los cuales podría contar dicho Fondo, especialmente en virtud de que el proyecto no establece con

³⁰ **ARTÍCULO 89. Modificaciones**

Modifícase la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ley N° 6868, del 6 de mayo de 1983, en las siguientes disposiciones:

a) Refórmense los incisos a) y b) del Artículo 15. Los textos dirán:

“a) El uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el monto total de las planillas de salarios pagadas mensualmente por los patronos particulares de todos los sectores económicos cuando ocupen en forma permanente por lo menos a cinco trabajadores. Los patronos del sector agropecuario pagarán un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de ese monto total de sus planillas, siempre y cuando ocupen un número superior a diez trabajadores en forma permanente.

b) El uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el monto total de sus planillas de salarios que deberán pagar mensualmente las instituciones autónomas, semi-autónomas y empresas del Estado.”

b) Adiciónese un último párrafo al Artículo 15. El texto dirá:

“[...]

El Poder Ejecutivo, con excepción de la materia relativa al empleo público y los salarios, no podrá imponer, directa ni indirectamente, obligaciones, restricciones ni cargas financieras o fiscales especiales sobre el Instituto Nacional de Aprendizaje. Los superávit reales que resulten al final de cada ejercicio fiscal, deberán ser invertidos en el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta Ley, en el período fiscal subsiguiente.”

claridad los aspectos relacionados con la base imponible o el hecho generador, entre otros aspectos, es importante hacer algunas consideraciones económicas sobre los incisos que establecen los recursos con que se pretende financiar al Fondo.

Un primer aspecto a destacar es que el proyecto no es claro en cuanto a cuáles instituciones deberán aportar al Fondo de Producción Audiovisual, ni respecto a cuál será la base a considerar para la aplicación del porcentaje del 1%. Esto ya que la generalidad de las instituciones públicas en el país no generan utilidades, concepto que se aplica al giro empresarial, si no superávits o déficits presupuestarios como ya se había indicado.

Así las cosas, en procura de lograr dicha estimación se solicitó a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda³¹ información sobre la totalidad de las instituciones públicas existentes, indicando el superávit o déficit financiero para cada una de éstas en el año 2013. En virtud de que el proyecto hace referencia al concepto de la utilidad neta, se solicitó detalle de las instituciones que presentan Estados de Resultados indicando la utilidad neta respectiva según corresponda para el año 2013, para calcular los recursos con los cuales podría contar el fondo por concepto de la aplicación del 1% sobre las utilidades netas de las instituciones públicas del país.

Al momento de la entrega de este informe no se cuenta con la información solicitada, no obstante si se consideran las 264 instituciones que registran información sobre ingresos y gastos al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República³², se tiene que para el 2013 reportaron ingresos por el orden de ¢11.25 billones y gastos por ¢9.34 billones, para un superávit global presupuestario de ¢1.90 billones, siendo que el 1% de esta cifra alcanzaría los ¢19,079,33 millones.

No obstante, si se considera únicamente aquellas instituciones que presentan un giro más comercial, el monto del aporte podría alcanzar los ¢9,251.44 millones. En el siguiente cuadro se detalla las instituciones consideradas y la estimación de los aportes al Fondo de Producción Audiovisual.

Cuadro N° 1

Resultado Presupuestario de Instituciones Públicas Financieras y Empresas Públicas no Financieras. 2013 -cifras en millones de colones-

NOMBRE	SUPERÁVIT	APORTE 1% FONDO DE
--------	-----------	--------------------

³¹ Según consta en el oficio STAE -06-2014 dirigido a la Señora Mayra Calvo Cascante. Directora Ejecutiva. Secretaría Técnica Autoridad Presupuestaria. 3 de abril del 2014.

³² Página Web, consultada el 13 de setiembre del 2014

		PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	463.589,92	4.635,90
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)	125.707,80	1.257,08
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETROLEO	71.324,17	713,24
BANCO POPULAR Y DESARROLLO COMUNAL	54.315,96	543,16
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ICAA)	38.246,84	382,47
JUNTA DE PROTECCION SOCIAL DE SAN JOSE	29.068,36	290,68
BN VALORES PUESTO DE BOLSA S.A.	18.875,86	188,76
BANCO NACIONAL DE COSTA RICA	17.161,85	171,62
BANCO DE COSTA RICA	11.987,80	119,88
COMPAÑIA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ	7.865,87	78,66
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE HEREDIA (ESPH)	7.762,08	77,62
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELECTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC)	7.577,19	75,77
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	6.886,11	68,86
BN-VITAL OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS S.A.	6.594,57	65,95
OPERADORA DE PLANES DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL S.A	6.451,38	64,51
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION	6.340,82	63,41
INS INVERSIONES SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSION S.A	5.338,90	53,39
BN SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSION S.A	5.307,85	53,08
INS-VALORES PUESTO DE BOLSA S.A.	5.192,04	51,92
BANCO CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO	4.113,69	41,14
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES	4.007,54	40,08
JUNTA DE ADMINISTRATIVA PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONOMICO DE LA VERTIENTE ATLANTICA	3.634,16	36,34
POPULAR VALORES PUESTO DE BOLSA S.A.	3.114,05	31,14
BCR PLANES DE PENSION	2.515,49	25,15
HOSPITAL DEL TRAUMA S.A.	2.456,45	24,56
BCR VALORES PUESTO DE BOLSA S.A.	2.339,16	23,39
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	1.639,71	16,40
BN CORREDORA DE SEGUROS S.A.	1.078,67	10,79
BCR CORREDORA DE SEGUROS S.A. (BCRCS)	885,82	8,86
CORREOS DE COSTA RICA S.A.	858,53	8,59
INSURANCE SERVICIOS S.A.	611,37	6,11
BCR-SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSION S.A.	604,42	6,04
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	524,08	5,24

POPULAR SOCIEDAD AGENCIA DE SEGUROS S.A.	402,19	4,02
POPULAR SOCIEDAD DE FONDOS DE INVERSION, S.A	344,56	3,45
SISTEMA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISION CULTURAL (SINART)	207,55	2,08
EDITORIAL COSTA RICA	96,53	0,97
ALMACEN FISCAL AGRICOLA DE CARTAGO S.A.	54,53	0,55
BANCCREDITO SOCIEDAD AGENCIA DE SEGUROS S.A.	44,08	0,44
DEPOSITO AGRICOLA DE CARTAGO S.A.	15,6	0,16
	925.143,55	9.251,44

Nota: No se incluye lo correspondiente al Grupo ICE, excepto la CNFL.

Fuente: Contraloría General de la República. Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. Página Web, consultada el 13 de setiembre del 2014.

En términos generales el superávit es la diferencia que resulta de restar los ingresos que percibe una institución, tanto generados por fuentes propias por la venta de sus bienes o servicios o aquellos que percibe vía transferencia del presupuesto nacional, de sus gastos o erogaciones anuales, en un momento determinado del ejercicio económico respectivo.

Por tanto, en la medida en que, en un determinado periodo los ingresos sean superiores a los gastos se generará un superávit y, cuando los gastos sean superiores a los ingresos se producirá un déficit en los resultados de la ejecución presupuestaria de una entidad o empresa pública, el cual normalmente es cubierto por recursos de financiamiento o por una merma en superávits acumulados de períodos anteriores.

De acuerdo con el Clasificador Presupuestario de los Ingresos del Sector Público, el superávit se clasifica en específico o libre. El superávit específico, se refiere al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico. En el caso del superávit libre corresponde a los recursos que la entidad puede utilizar sin restricción en cuanto al tipo de gasto que puede financiar, pero siempre enmarcados dentro de los fines institucionales.

En relación con el tema del superávit, la Contraloría se ha pronunciado³³, indicando que una parte importante del superávit de las instituciones corresponde a **superávit específico**, y está destinado a proyectos ya determinados, ya sea porque constituyen préstamos obtenidos al efecto, o recursos con afectación a un uso especificado, o reservas de las instituciones como las relacionadas con los seguros de vida y pensiones. Es así que la estabilidad y crecimiento del total del superávit obedece a acumulación de pasivos o proyectos por ejecutar, mientras que lo que eventualmente sea considerado como sobrantes de la ejecución debe ser determinado con estudios jurídicos y económicos. Tómese en cuenta que el

³³ Oficio DFOE-SAF-0425, 17 de noviembre de 2011, dirigido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios sobre el criterio de Proyecto "Ley de Saneamiento Fiscal", expediente N° 17963.

³³ DFOE-ST-055 del 1 de abril

superávit presupuestario constituye a su vez un recurso para los ejercicios subsiguientes, y en forma reiterada se presupuesta como tal.

Aún en relación con el mismo superávit libre, la CGR ha señalado³⁴ que éste debe entenderse dentro de la esfera de la institución, por lo que no es apropiado considerarlo directamente disponible para un uso distinto, como sería el traslado al erario público. En criterio de la CGR *“el superávit aunque puede tener un componente denominado “libre”, no puede utilizarse indiscriminadamente, sino que siempre estará sujeto a ser utilizado, como cualquier otro recurso institucional, a atender las competencias y fines para los que el marco constitucional y legal los asignó”*³⁵.

Es importante señalar que la legislación que crea cada institución o faculta a un órgano a administrar recursos con presupuesto independiente y les asigna los recursos financieros, es la que establece la finalidad en la que pueden utilizarse esos recursos, y por ende, a la que también puede destinarse el sobrante o superávit que de su administración se produzca al finalizar el año. En ese sentido, es esa legislación, la que limita un uso diferente al superávit, aún cuando en el nivel de clasificación del ingreso se le denomine “libre”.

Valga señalar que en caso específico del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica se registra para el 2013 ingresos por ₡1,452.83 millones y egresos por ₡1,401.95 millones para un superávit de ₡50.88 millones. A continuación se muestra un detalle del presupuesto por programas del Centro.

Cuadro Nº 2

Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. Presupuesto por Programas. 2013 -cifras en millones de colones-

Programa	Presupuestado	Ejecutado	Diferencia
Administración Central	1.153,72	1.101,53	52,19
Divulgación y Fomento Audiovisual	303,07	300,42	2,65

Fuente: Contraloría General de la República. Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. Página Web, consultada el 13 de setiembre del 2014.

b) Sobre la aplicación del 1% sobre los montos de las remesas al exterior por las ganancias de las películas extranjeras exhibidas en el país

³⁴ Oficio DFOE-SAF-0425, 17 de noviembre de 2011, dirigido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios sobre el criterio de Proyecto “Ley de Saneamiento Fiscal”, expediente Nº 17963.

³⁵ DFOE-ST-055 del 1 de abril.

Es importante hacer referencia a la normativa vigente relativa a las remesas al exterior, siendo que en la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092 de 21 de abril de 1988, se establece el impuesto a dichas remesas. Según lo indicado en el artículo 52 de la citada ley, dicho impuesto grava toda renta o beneficio de fuente costarricense destinada al exterior, siendo que el impuesto se genera cuando la renta o beneficio se pague, acredite o de cualquier forma se ponga a disposición de personas domiciliadas en el exterior³⁶.

Al respecto se considera como rentas de fuente costarricense entre otras: las originadas en actividades comerciales, bancarias, financieras industriales, así como los intereses y comisiones sobre préstamos invertidos o utilizados en el país, aún cuando el pago o crédito de tales intereses y comisiones, o el reembolso del capital, se efectúe fuera del país.

Son contribuyentes de este impuesto, las personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior que perciban rentas o beneficios de fuente costarricense. Sin embargo, son responsables solidarios de las obligaciones establecidas en esta ley, incluso del pago del impuesto, las personas físicas o jurídicas domiciliadas en Costa Rica que efectúen la remesa o acrediten las rentas o beneficios gravados. En este sentido los contribuyentes son subrogados en el cumplimiento de todas las obligaciones que establece esta ley, por las personas domiciliadas en el país que efectúen los pagos o créditos correspondientes. Siendo que la base de la imposición según lo indicado en el artículo 58 de la ley en mención será el monto total de las rentas remesadas, acreditadas, transferidas, compensadas o puestas a disposición del beneficiario domiciliado en el exterior.

Por su parte, en el artículo 59 se definen las tarifas a pagar para los distintos tipos de remesas, asimismo se establecen algunas excepciones al pago del impuesto.

Cuadro N° 3

Tarifas a pagar para los distintos tipos de remesas. Art. 59 Ley Impuesto sobre la Renta

Origen de la Remesa	Tarifa
Transporte y comunicaciones	8.5%
Pensiones, jubilaciones, salarios y cualquier otra remuneración que se pague por trabajo personal ejecutado en relación de dependencia	10%
Honorarios, comisiones, dietas y otras prestaciones de servicios personales ejecutados sin que medie relación de dependencia	15%
Reaseguros, reafianzamientos y primas de	5.5%

³⁶ Artículo 53, Ley N° 7092.

seguros de cualquier clase	
Utilización de películas cinematográficas, películas para televisión, grabaciones, discos fonográficos, historietas y, en general, cualquier medio de difusión similar de imágenes o sonidos, así como por la utilización de noticias internacionales	20%
Radionovelas y telenovelas	50%
Utilidades, dividendos o participaciones sociales a que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley N°7092	15% o 5% según corresponda
Asesoramiento técnico-financiero o de otra índole, así como por pagos relativos al uso de patentes, suministros de fórmulas, marcas de fábrica, privilegios, franquicias y regalías	25%
Arrendamiento por actividades comerciales	15%
Intereses, comisiones y otros gastos financieros no exceptuados	15%
Por cualquier otra remesa de las rentas de fuente costarricense	30%

Fuente: Artículo 59, Ley N° 7092.

Tal y como se puede observar en el cuadro anterior, se tiene una clasificación de tarifas a pagar para los distintos tipos de remesas, dentro de las cuales se hace referencia a la utilización de películas cinematográficas, películas para televisión, grabaciones, discos fonográficos, historietas y, en general, cualquier medio de difusión similar de imágenes o sonidos, así como por la utilización de noticias internacionales, para lo cual rige una tarifa de un 20%. Según lo indicado en la ley la base de la imposición la constituye el monto total de las rentas remesadas, acreditadas, transferidas, compensadas o puestas a disposición del beneficiario domiciliado en el exterior.

En virtud de lo anterior, se solicitó a la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda³⁷ información sobre el monto recaudado referido al impuesto a las remesas por los conceptos señalados, así como de ser posible identificar en forma global lo correspondiente a películas extranjeras exhibidas en el país, sin embargo a la fecha de entrega del presente informe no se cuenta con dicha información.

En todo caso se debe indicar que el proyecto no es claro al definir la base sobre la cual se aplicaría el porcentaje del 1% pues hace referencia a la fuente de ingresos por concepto del 1% sobre los montos de las remesas al exterior por las ganancias de las películas extranjeras exhibidas en el país, al respecto el proyecto no especifica qué se debe entender por ganancias de películas extranjeras, por lo que no se tiene claridad con respecto a su eventual recaudación.

³⁷ Según consta en el oficio STAE-07- 2014 dirigido al Señor Carlos Vargas Durán. Director General de Tributación. Ministerio de Hacienda. 10 de abril del 2014.

Asimismo, teniendo esta dificultad presente, conviene valorar si estos impuestos podrían constituir una carga similar a la establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta y en consecuencia implicar una doble imposición sobre una misma categoría de ingresos³⁸.

c) Sobre la aplicación del 1% sobre los montos de las remesas al exterior por las ganancias por los servicios de transmisión de canales extranjeros por los sistemas locales de televisión por suscripción, vía cable o vía satelital

En este caso aplican las consideraciones descritas en el punto anterior.

Adicionalmente, en virtud de lo anterior, se solicitó a la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda³⁹, información sobre el rubro referido al impuesto a las remesas por concepto de radionovelas y telenovelas; así como de ser posible identificar en forma global lo correspondiente a transmisión de canales extranjeros por los sistemas locales de televisión por suscripción, sin embargo a la fecha de entrega del presente informe no se cuenta con dicha información.

No obstante, al igual que en el caso anterior, el proyecto hace referencia a las ganancias por el servicio de transmisión de canales extranjeros por los sistemas locales de televisión por suscripción, vía cable o vía satelital, sin especificar dicho concepto, por lo que no se tiene claridad con respecto a su eventual recaudación.

d) Los recursos derivados de las operaciones, rendimientos financieros, la venta o liquidación de sus inversiones y demás recursos que se generen, capitalicen o reserven por el Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario

Tal y como se indica en el proyecto, también formarían parte de los recursos del Fondo de Producción Audiovisual Bicentenario, los recursos derivados de sus operaciones, rendimientos financieros, la venta o liquidación de sus inversiones y demás recursos que se generen, capitalicen o reserven.

Preocupa a este respecto, los alcances de la personalidad jurídica instrumental, que le fue otorgada al Centro específicamente para⁴⁰ manejar sus recursos financieros, tramitar sus contrataciones administrativas y tomar las decisiones que involucren el manejo de su presupuesto (modificaciones y aprobaciones) más no

³⁸ Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, Resolución 5017-2004.

³⁹ Según consta en el oficio STAE-07- 2014 dirigido al Señor Carlos Vargas Durán. Director General de Tributación. Ministerio de Hacienda. 10 de abril del 2014.

⁴⁰ Contraloría General de la República, oficio N° 11374 de 17 de setiembre del 2002, DAGJ-1576-2002.

se refiere a la naturaleza de las operaciones financieras, pues algunas de ellas podrían sobrepasar la capacidad jurídica que disfruta el Centro.

Valga señalar que en el caso del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, sus ingresos alcanzaron en el 2013 los ¢1,452.83 millones, de los cuales sólo ¢5.5 millones correspondió a la venta de servicios

Cuadro N° 4

Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. Ingresos por Fuente 2013 Millones de colones

DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	DIFERENCIA
Venta de otros servicios	5,5	4,45	1,05
Transferencias corrientes del Gobierno Central	451,28	448,38	2,9
Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados	1.000,00	1.000,00	0
INGRESOS CORRIENTES	1.456,78	1.452,83	3,95

Fuente: Contraloría General de la República. Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. Página Web, consultada el 13 de setiembre del 2014.

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Además de lo indicado en el contenido de este informe, se realizan las siguientes recomendaciones.

ARTÍCULO 1.- Al inicio del artículo 1 se sugiere modificar el uso verbal “Créase” por “Se crea”. Esta corrección actualiza el uso verbal. Igualmente se sugiere utilizar la forma singular al referirse a “audiovisuales educativos”.

ARTÍCULO 2 y 20.- es importante que se use un solo criterio para la indicación de manera que toda la legislación sea uniforme en ese sentido. Se recomienda que para la división de los incisos se utilicen las letras del alfabeto.

Los párrafos pueden dividirse en unidades menores, sólo si es imprescindible, a modo de ejemplo para indicar las divisiones del párrafo se puede recurrir a las reglas de la tabulación.

Con respecto al artículo 2, se recomienda la definición del término “espectadores críticos”.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

5.1.- Votación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política este proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes de los diputados de la Asamblea Legislativa.

5.2.- Delegación

Este proyecto se encuentra en las excepciones que dispone el artículo 124 constitucional, por lo que no puede ser delegado para su aprobación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena en razón de que el artículo 23 del proyecto de ley contiene materia impositiva.

5.3.- Consultas

Obligatorias:

- Instituciones Autónomas
- CONARE
- Consejo Superior de Educación

Facultativas:

- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
- Empresas de cine
- SINART
- Empresas de cine y televisión