

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

INFORME INTEGRADO

JURÍDICO-ECONÓMICO-SOCIOAMBIENTAL

PROYECTO DE LEY:

“LEY GENERAL DE DERECHOS CULTURALES”

EXPEDIENTE N° 19.054

OFICIO ST.276-2014 I

ELABORADO POR:

**ANNETTE ZELEDÓN FALLAS
ADA LUZ RODRÍGUEZ MARÍN
KATTYA DELGADO MADRIGAL
ASESORES PARALMENTARIOS**

REVISADO POR:

**FREDDY CAMACHO ORTIZ
MAURICIO PORRAS LEÓN
GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFES DE ÁREA**

AUTORIZACIÓN FINAL

**MSC. FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR a.i.**

09, DICIEMBRE, 2014

TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	CONSIDERACIONES JURÍDICAS	3
2.1	TÍTULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES	3
2.2	CAPÍTULO UNO.- OBJETO Y ENTORNO DE LA APLICACIÓN.....	3
	<i>Capítulo Cuarto.- Garantías de los Derechos Culturales</i>	5
	<i>Capítulo Quinto.- Los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas</i>	6
2.3	TÍTULO SEGUNDO.- EL MCJ Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS CULTURALES .8	
	<i>Capítulo Primero.- Disposiciones concernientes a la gestión del MCJ</i>	8
	<i>Capítulo Segundo.- Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales</i>	9
	<i>Capítulo Tercero.- Conformación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales</i>	10
	<i>Capítulo Quinto.- Consejos Nacionales de Cultura</i>	14
	<i>Capítulo Sexto.- Participación y Corresponsabilidad Local y Regional</i>	14
2.4	TÍTULO TERCERO.- PROMOCIÓN Y ESTÍMULO PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CULTURALES.....	15
	<i>Capítulo Primero.- Cultura y Desarrollo</i>	15
	<i>Capítulo Segundo.- Dinamización económica de la cultura</i>	16
2.5	TÍTULO CUARTO.- PROTECCIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	18
	<i>Capítulo Primero.- Diversidad del Patrimonio Cultural</i>	18
	<i>Capítulo Tercero.- Participación Ciudadana en la Protección y Gestión del Patrimonio Cultural</i>	19
2.6	TÍTULO QUINTO.- DERECHO SANCIONATORIO	20
	<i>Capítulo Único</i>	20
2.7	TÍTULO SEXTO.- DISPOSICIONES FINALES	22
	<i>Capítulo Uno.- Reformas y Derogatorias</i>	22
	<i>Capítulo Dos.- Reglamentación y vigencia</i>	27
	<i>Capítulo Uno.- Reformas y Derogatorias</i>	27
III.	OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA	27
3.1	EL SECTOR CULTURA EN LA ECONOMÍA.....	27
3.2	ORGANIZACIÓN Y RECURSOS DESTINADOS AL SECTOR CULTURA.....	29
3.3	POLÍTICA NACIONAL DE DERECHOS CULTURALES (PNDC)	30
IV.	ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA	34
V.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	35
5.1	VOTACIÓN	35
5.2	DELEGACIÓN	35
5.3	CONSULTAS.....	35
	<i>Obligatorias:</i>	35
	<i>Facultativas</i>	36
VI.	ANTECEDENTES	36

INFORME INTEGRADO♦

LEY GENERAL DE DERECHOS CULTURALES

EXP. N° 19.054

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa pretende la aprobación de una Ley General de Derechos Culturales, con el objeto de crear un marco jurídico para la protección de los derechos humanos culturales o derechos culturales, en nuestro país.

Según se indica en la exposición de motivos, a pesar de los avances y de los recursos invertidos en el sector cultural, el acelerado desarrollo social a generado que la plataforma institucional no satisfaga las diferentes necesidades y retos culturales de una sociedad moderna, por lo que es prioritario definir las acciones que garanticen lograr la potenciación y el fortalecimiento del marco institucional, que pueda garantizar la promoción y protección de los derechos culturales.

El texto consta de 120 artículos, subdivididos en siete Títulos, y estos a su vez subdivididos en Capítulos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Se realizarán observaciones únicamente a aquellas disposiciones que así lo ameriten.

2.1 Título Primero: Disposiciones Generales

Está formado por cinco capítulos: Objeto y Entorno de la Aplicación; Principios Generales; Los Derechos Culturales; Garantías de los Derechos Culturales, y; Sobre los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas.

2.2 Capítulo Uno-. Objeto y entorno de la aplicación

En el **artículo 1** se establece el objeto de creación de esta legislación, al tratarse de la protección de los derechos culturales de las personas, y se hace referencia al “Artículo 1º-89 de la Constitución Política”.

Esa referencia “1º” es incorrecta, y pareciera tratarse de un error de formato. No sabemos si lo se quiso poner, fue “Artículo N° 89”. En todo caso, el error, de poner “1º”, se repite en los artículos 32, 33, 51, 62, 63, 107, 109, 110, 114, 117, 118 y 119 de la ley propuesta. Se sugiere corregir.

El **artículo 2** contempla una serie de definiciones, dentro de las que se encuentra “Sector Cultura”, y que dice así: “*Se refiere específicamente a la división gubernamental por sectores, establecida en el Decreto Ejecutivo N.º*”

36646-MP-PLAN, publicado en La Gaceta N.º 137, de 15 de julio de 2011, donde el sector cultura está integrado por la Ministra o Ministro de Cultura y Juventud (MCJ) que ejerce la rectoría; los programas y los órganos desconcentrados adscritos a esta cartera; el Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART) y la Editorial de Costa Rica (ECR).”

Al respecto, nos permitimos indicar que no es aconsejable remitir a un Decreto Ejecutivo, ya que en caso de ser derogado o reformado por el Poder Ejecutivo, la norma legal pierde su eficacia. Incluso, en el caso en análisis, el Decreto citado N° 36646-MP-Plan¹ corresponde a una reforma al Decreto Ejecutivo N° 34582-MP-Plan² del 4 de julio de 2008, mediante el cual se emitió el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

Ese Reglamento del 2008, y por ende sus reformas, ya no está vigente, pues en el **año 2014** fue emitido el **nuevo Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo**, mediante el Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-Plan³, del 25 de julio.

Según este último Reglamento, el sector Cultura es en realidad “Cultura y Juventud”, conformado no solo por el Sinart y la Editorial de Costa Rica, sino también por el Consejo Nacional de la Persona Joven, según se lee de seguido:

Artículo 15.- Integración de los sectores. Los sectores estarán integrados por las siguientes instituciones:

(...)

h) Cultura y Juventud: estará conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Cultura y Juventud, Editorial Costa Rica (ECR), Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ) y Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART).

Por tanto, se sugiere no remitir ni hacer mención a algún Decreto Ejecutivo en particular; sino que a lo sumo al “Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo” (sin mencionar un número de Decreto, pues prevalecerá el que esté vigente al momento).

En el caso del **artículo 3** del proyecto, señala que la jerarquía de las fuentes dentro del ordenamiento jurídico cultural, son las contempladas por la Constitución Política (C. Pol.) y la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

A nuestro modo de ver, se trata de una norma innecesaria, pues el tema de la jerarquía de las fuentes ya está regulado en los cuerpos legales citados (art. 7

1

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70685&nValor3=85497&strTipM=TC

2

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63450&nValor3=97733&strTipM=FN

3

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=77799&nValor3=97714&strTipM=FN

C.Pol., y art. 6 LGAP), y que son de aplicación obligatoria dentro del ordenamiento jurídico administrativo, incluyendo el atinente al sector Cultura.

Además, y de conformidad con nuestra jurisprudencia constitucional, debe tenerse presente que en tratándose de *“instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución (vid. sentencia N ° 3435-92 y su aclaración, N ° 5759-93)”*⁴.

Capítulo Cuarto.- Garantías de los Derechos Culturales

El **artículo 22** dispone que toda persona o grupo de personas unidas por la reivindicación de un derecho cultural, tienen derecho a un recurso sencillo y efectivo ante las autoridades administrativas y judiciales.

Al respecto, debemos que indicar que esa norma es insuficiente para garantizar ese derecho, ya que el texto propuesto no precisa o desarrolla en qué consiste ese “recurso sencillo y efectivo”. Esa omisión hace que lo pretendido sea de difícil aplicación, ya que los funcionarios públicos se rigen por el principio de legalidad, que significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita⁵

El **artículo 25** establece que cuando una persona o grupo de personas solicite la protección judicial de alguno de sus derechos culturales, la autoridad competente, sea esta la Sala Constitucional o cualesquiera otra, deberá solicitar un informe de persona experta en la problemática cultural que la situación plantea. Para estos efectos, el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) deberá levantar un listado de expertos y expertas en temáticas culturales, y asegurar su fácil acceso para las autoridades judiciales. Los requisitos para inscribirse en este registro se establecerán en un reglamento específico.

Tal disposición tiene relación directa con el funcionamiento del Poder Judicial, de ahí que requiere de consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, conforme con el artículo 167 de la Constitución Política.⁶ Pero, aparte de ello, es evidente que la norma estaría modificando el funcionamiento de la Sala Constitucional, sin que se esté reformando de forma expresa la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135 de 11 de octubre de 1989, con lo que se infringe su artículo 114, que indica que *“sólo podrá ser modificada por otra destinada **expresamente** a complementar o modificar su texto.”*

De no hacerse la modificación expresa, podría incurrirse en la infracción del principio de inderogabilidad singular de la norma para el caso concreto, que significa que las normas jurídicas obligan incluso a la autoridad que las ha dictado y, por ende a la propia Asamblea Legislativa.⁷

⁴ Citados en el voto consultivo N° 2013-14950.

⁵ Cfr. Voto N° 03410-92).

⁶ **“ARTÍCULO 167.-** Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.”

Por tanto, lo adecuado es reformar de manera expresa la Ley de la Jurisdicción Constitucional; reforma que a su vez requeriría de consulta obligatoria a la misma Sala, pues su artículo 96.a) señala que se le debe consultar, preceptivamente, “las reformas a la presente ley”.

Capítulo Quinto.- Los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas

Este Capítulo pretende dar una especial protección a los derechos culturales indígenas como fuente y raíz de nuestra historia cultural.

El **artículo 34** dispone que el MCJ reconocerá el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en forma previa con respecto a medidas administrativas, planes y políticas públicas propias de la institución que puedan afectar sus intereses en relación con el ejercicio de sus derechos culturales, al tenor del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En estos casos, el Ministerio facilitará y realizará consultas previas, libres e informadas con los pueblos indígenas, mediante procedimientos especiales y diferenciados que garanticen su participación en los procesos de toma de decisión y adopción de medidas que tengan incidencia en el goce, protección y realización de sus derechos culturales.

Debemos manifestar que este derecho de los pueblos indígenas a ser consultados no solo debe ser respetado por el MCJ, sino por el “gobierno” en general, de conformidad con el artículo 6.1.a) del Convenio 169 de la OIT, que dice *“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los **gobiernos** deberán:// a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”*.

Incluso, debe tenerse presente que nuestro país cuenta con una institución autónoma para, entre otras cosas, *“Promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrar las comunidades aborígenes al proceso de desarrollo”*, según consta en la Ley de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai), N° 5251 de 11 de julio de 1973 y sus reformas.

Aparte de lo anterior, aprovechamos la ocasión para indicar que en razón del mismo artículo 6.1.a) del Convenio 169, es que el presente proyecto de ley debe ser consultado a los pueblos indígenas, pues se trata de una medida legislativa susceptible de afectarles directamente.

El **artículo 35** del proyecto crea la Unidad de Culturas Indígenas, y le asigna una serie de funciones.

En primer lugar, el texto no señala la naturaleza jurídica de dicha Unidad, de forma tal que no queda establecido si tendría plena autonomía e independencia, o bien formaría parte de MCJ, o del Conai.

⁷ Cfr. Sala Constitucional, Voto N° 02009-1995.

Este punto debe ser aclarado en el texto, pues parte de sus funciones es la contratación de personal indígena que funja como enlace con los territorios indígenas. Siendo así, requeriría de algún tipo de personalidad jurídica, plena o instrumental, para tales efectos. Si la personalidad fuese instrumental, implica que la Unidad debe pertenecer a un ente que tenga personalidad jurídica plena. Esto va ligado, asimismo, con la interrogante de dónde saldrán los recursos para financiar la operación de tal Unidad.

Además, hacemos la observación que parte de las funciones asignadas a la Unidad, pareciera que ya formarían parte de los objetivos fundamentales del Conai, de ahí que podría generarse no solo una duplicidad, sino un choque de competencias.

Según la Ley del Conai, la cultura indígena forma parte de los objetivos fundamentales de esa institución (art. 4), pues debe promover el mejoramiento social, económico y **cultural** de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrar las comunidades aborígenes al proceso de desarrollo (inc. a); promover la investigación científica del modo de vida de los grupos indígenas, con el propósito de lograr el más cabal conocimiento de éstos, y fundamentar así la orientación de los programas tendientes a su bienestar, para poder valorar objetivamente nuestras **tradiciones culturales autóctonas** (inc. e); fomentar la divulgación de los asuntos indigenistas a fin de crear conciencia sobre éstos, y así poder estimular el interés por el estudio de su **cultura**, en especial lo referente a las lenguas indígenas, cuyo uso y estudio serán activamente promovidos (inc. d); velar por el cumplimiento de cualquier disposición legal actual o futura para la protección del **patrimonio cultural indígena**, colaborando con las instituciones encargadas de estos aspectos (inc. f), y; orientar, estimular y coordinar la colaboración de la iniciativa privada en las labores de mejoramiento social, económico y cultural de la población aborígen (inc. g).

Este eventual conflicto de competencias entre el Conai y la Unidad de Culturas Indígenas no se resuelve con la disposición final que contiene el texto propuesto (**art. 116**), que *“deroga total o parcialmente cualquier otra norma del mismo rango o especialidad que contradiga o se oponga a las disposiciones aquí consignadas”*.

Lo adecuado, a fin de evitar precisamente la inseguridad jurídica y la confusión normativa, es que las derogatorias o reformas sean expresas, para que cada quien sepa a qué atenerse, y huir de esa forma a situaciones objetivamente confusas.⁸ Como lo dice la tratadista Piedad García-Escudero Márquez: *“Hay que promover y buscar la certeza a qué es derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*⁹.

⁸ Cfr. García-Escudero Márquez, Piedad. Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes. 1.ed. Editorial Aranzadi S.A., España, 2010, p. 19.

⁹ Ibidem.

2.3 Título Segundo.- El MCJ y el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales

Está formado por los capítulos de: Disposiciones concernientes a la gestión del MCJ; Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales; Conformación del Sistema; Ministro o Ministra de Cultura y Juventud y de la Secretaría Técnica de Políticas Culturales, y; Consejos Nacionales de Cultura.

Capítulo Primero.- Disposiciones concernientes a la gestión del MCJ

El **artículo 36** dispone que el Ministro/a de Cultura y Juventud será la máxima autoridad de la institución, y contará con el apoyo de viceministros o viceministras, quienes actuarán como colaboradores directos del Despacho, en materia de cultura, juventud y administración.

Se trata de una norma innecesaria, ya que el tema de la jerarquía del todo Ministro/a está claramente establecido en la Ley General de la Administración Pública (LGAP)¹⁰, cuyo artículo 28.1 señala claramente que: *“El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.”*

Asimismo, dicha LGAP regula la cuestión de los viceministros, pues su artículo 47 dispone que serán nombrados por el Presidente de la República; deberán reunir los mismos requisitos que los Ministros y tendrán las atribuciones que señalen la LGAP y el respectivo Ministro; sustituirán en sus ausencias temporales a los respectivos Ministros, cuando así lo disponga el Presidente de la República, y; será el superior jerárquico inmediato de todo el personal del Ministerio, sin perjuicio de las potestades del Ministro al respecto.

Incluso, ese artículo 28 de la LGAP, señala el MCJ *“tendrá un viceministro de juventud y aquellos otros que nombre el Presidente de la República.”*

El **artículo 40** del proyecto de ley contiene, entre otras cosas, una autorización al MCJ para crear figuras financieras alternativas tales como fideicomisos, titularizaciones u cualquier vehículo de propósito especial que facilite la creación, desarrollo y/o protección de infraestructura pública de carácter cultural, incentivando de esa manera el desarrollo de asociaciones público privadas.

En nuestra opinión, no procede una autorización genérica para la creación de fideicomisos, pues ello atenta contra el artículo 47 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹¹, que establece que la ley respectiva debe regular las condiciones generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso, tal como se lee de seguido:

*Artículo 14.- **Sistemas de contabilidad.** Los entes establecidos en el Artículo 1 no podrán constituir fideicomisos con fondos provenientes del erario de no existir una ley especial que los autorice. Dicha ley regulará las condiciones*

¹⁰ Ley N° 6227 de 02/05/78 y sus reformas.

¹¹ Ley N° 8131 de 18/09/01 y sus reformas.

generales que se incluirán en el contrato de fideicomiso. (...).” (el subrayado no es del original)

En concordancia con esa norma, la Contraloría General de la República ha indicado que “*la ley que autorice constituir un fideicomiso, debe establecer parámetros para la identificación de las partes contractuales (v.gr. quienes podrían ser fiduciarios, así como cuáles serían los fideicomisarios), así como la determinación o determinabilidad del objeto. Además, en la ley se debe indicar la causa final de fideicomiso, es decir, los fines para los cuales se posibilita tal contratación, así como cualquier otro aspecto necesario según el tipo concreto de fideicomiso que se desea utilizar (...).*”¹²

La definición anterior permite delimitar claramente las personas (físicas o jurídicas) que participan en el contrato. El fideicomitente, es la persona que tiene la voluntad de traspasar el patrimonio de sus bienes o derechos al fideicomiso para el cumplimiento de los fines propuestos. El fiduciario es la persona física o jurídica a favor de quien se traslada el dominio de los bienes o derechos. Existe una tercera persona interviniente que puede o no suscribir el contrato de fideicomiso, que se denomina beneficiario o fideicomisario, el cual puede o no coincidir con la figura del fideicomitente, y es la persona física o jurídica que recibe el beneficio del fideicomiso.

No omitimos señalar que un fideicomiso es “*un acuerdo de voluntades, por medio del cual una persona física o jurídica, llamada “fideicomitente” traspasa a otra persona física o jurídica llamada “fiduciario” bienes en propiedad fiduciaria, para que los administre a favor de una tercera persona física o jurídica llamado “fideicomisario o Beneficiario”...*”¹³

Finalmente, consideramos que los asuntos propios de la organización interna del MCJ, y sus órganos, debieran llevarse la Ley N° 4788, mediante la cual se creó ese Ministerio en el año 1971, en vez de formar parte de la Ley General de Derechos Culturales.

Capítulo Segundo.- Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales

En este capítulo se crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales (**art. 41**), y se establecen sus fines (**art. 42**).

Al respecto, debemos indicar que en estricto sentido, no se precisa de la ley propuesta para la creación de ese Sistema, ya que hoy día existe, y fue creado vía decreto ejecutivo, en diciembre del año 2013, amparado en la Constitución Política, la LGAP, la Ley de Planificación Nacional, y la Ley de creación del MCJ.

Se trata del Decreto Ejecutivo N° 38120-C de 17 de diciembre de 2013¹⁴, que contiene la “Política Nacional de Derechos Culturales 2014-2013”. Su artículo 9

¹² **Contraloría General de la República**. Oficio No. 961-2003, del 15 julio de 2003.

¹³ Rodríguez Azuero, citado por Drake López Ronald, **El contrato de fideicomiso y su regulación**, Jiménez y Tanzi, San José, 2000, pp. 13

¹⁴

“crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en la Política Nacional de Derechos Culturales”.

Nótese que según ese Decreto, el fin del Sistema es alcanzar los objetivos propuestos en la Política Nacional de Derechos Culturales; en tanto en la ley propuesta no lo dispone expresamente de esa manera, según se lee de seguido:

ARTÍCULO 41.- Creación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales

Créase el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales que articula los diferentes ámbitos, políticos e institucionales, sectoriales e intersectoriales del sector cultura, con el fin de desarrollar y orientar, para la consecución y realización de los fines que persigue esta ley y las políticas nacionales e institucionales del mencionado sector.

Incluso, debemos agregar que la redacción misma del artículo 41 es bastante confusa, y no detalla con claridad el fin básico del Sistema. De hecho, al leerse con detenimiento, se desprende que el texto no tiene coherencia o lógica interna.

Capítulo Tercero.- Conformación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales

Al igual que en el caso anterior, el Decreto Ejecutivo del año 2013 también contempla la conformación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales.

El siguiente cuadro muestra el comparativo entre ese Decreto y el presente proyecto de ley:

DECRETO EJECTIVO N° 38120-C	PROYECTO DE LEY*
<p>ARTÍCULO 9º- Se crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en la Política Nacional de Derechos Culturales, y para su funcionamiento estará integrado por las siguientes instancias:</p> <p>a) Un Consejo Sectorial de Cultura, integrado por el Ministro/a Rector/a o su representante; los Directores/as de Programas Presupuestarios, de Órganos Desconcentrados, y de las instituciones del Sector Cultura; Jefatura de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial y la Jefatura de la Secretaría Técnica de Políticas Culturales, del Ministerio de Cultura y Juventud. La función principal de este Consejo será coordinar con los órganos e instituciones del Sector Cultura</p>	<p>ARTÍCULO 43.- Conformación del Sistema Son parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales:</p> <p>a) El ministro o ministra de Cultura y Juventud que ejerce la rectoría del sector cultura.</p> <p>b) El Consejo Sectorial de Cultura integrado por el ministro o ministra rectora o su representante, las y los directores/as de programas presupuestarios, de órganos desconcentrados, y de las instituciones del sector cultura; jefatura de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial y la jefatura de la Secretaría Técnica de Políticas Culturales.</p>

<p>la armonización y vinculación de los Planes Operativos Institucionales con las políticas y planes sectoriales de cultura y el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>b) Un Consejo Intersectorial de Políticas Culturales conformado por el Ministro Rector del Sector, quien lo preside; jefes de los ministerios e instituciones de: Educación Pública; Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Economía, Industria y Comercio; Planificación Nacional y Política Económica; Ambiente y Energía; Turismo, Justicia y Paz; Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social, e Instituto Nacional de Aprendizaje. Además, un representante de las universidades estatales; dos representantes de los foros regionales (descritos en el inciso f de este artículo), y un representante del sector empresarial. Asimismo, este Consejo podrá convocar a otras instituciones que considere necesario, para coordinar la ejecución de la Política de Derechos Culturales. El Consejo Intersectorial de Políticas Culturales es una instancia permanente de alto nivel político, que efectuará una labor de seguimiento, apoyo e incidencia política para el avance en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Derechos Culturales.</p> <p>c) Un Consejo de Gestión Cultural Regional, compuesto por el director o directora Regional de Gestión Cultural, o en su defecto por un representante del MCJ que trabaje en la región, (<u>de acuerdo con la división regional establecida por MIDEPLAN</u>) quien presidirá el Consejo; un representante de cada una de las municipalidades de la región (<u>de acuerdo con la división regional establecida por MIDEPLAN</u>); un representante de aquellas instituciones que forman parte del Consejo Intersectorial con actividades intersectoriales que tengan representación en la región; dos representantes de cada uno de los foros regionales de cultura (descritos en el inciso f de este artículo), un representante de cada uno de los pueblos étnicos, un representante de la empresa privada y/o del sector cooperativo.</p> <p>d) Una Secretaría Técnica de Políticas Culturales cuya tarea será la de la gestión, el seguimiento y la evaluación de la Política Nacional de Derechos Culturales. Es una instancia de nivel técnico con representación de instituciones y sectores vinculados con la ejecución de la Política Nacional de Derechos Culturales bajo la coordinación del Ministerio de Cultura y Juventud. Esta tendrá una doble función: primero apoyar la gestión, el seguimiento y la evaluación de la Política Nacional de Derechos Culturales así como la</p>	<p>→(se se lleva al art. 48 proy.)</p> <p>c) El Consejo Intersectorial de Cultura conformado por el ministro o ministra rectora del sector, quien lo preside; jefes de los ministerios e instituciones de: Educación Pública; Ciencia y Tecnología.....; Economía, Industria y Comercio; Planificación Nacional y Política Económica; Ambiente, Energía y Mares; Turismo; Justicia y Paz; Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social; e Instituto Nacional de Aprendizaje. Además, un representante de las universidades estatales; dos representantes de los foros regionales,y un representante del sector empresarial. Asimismo, este Consejo podrá convocar a otras instituciones que considere necesario, para coordinar la ejecución de la política de derechos culturales.</p> <p>→(se lleva al art. 52 proy., pero con redacc. distinta)</p> <p>d) El Consejo de Gestión Cultural Regional, integrado por el director o directora regional de gestión cultural, o en su defecto por un representante del Ministerio de Cultura y Juventud que trabaje en la región, quien presidirá el Consejo; un representante de cada una de las municipalidades de la región;un representante de aquellas instituciones que forman parte del Consejo Intersectorial que tengan representación en la región; dos representantes de cada uno de los foros regionales de cultura, un representante de cada uno de los pueblos étnicos, un representante de la empresa privada y/o sector cooperativo.</p> <p>f) La Secretaría Técnica de Políticas Culturales cuya composición definirá el ministro o ministra rectora.</p> <p>→(el art. 46 proy., se refiere a la función de la Secret. Técnica, pero con redacc. distinta)</p>
---	---

<p>coordinación interinstitucional, que demanda el proceso de ejecución de la misma Política y segundo, fungir de enlace técnico entre las instituciones y el Ministerio de Cultura y Juventud.</p> <p>e) Comité técnico intersectorial. Estará conformado Secretaría Técnica de Políticas Culturales, que lo preside, un representante de las instituciones gubernamentales que forman parte del Consejo Intersectorial de la PNDC y será nombrado por el jerarca respectivo. Su función principal es velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las instituciones estatales en el marco de la política y cualquier otra función que le designe el Consejo Intersectorial de Políticas Culturales.</p> <p>f) Los Foros Regionales de Cultura, como foros consultivos en cada región, de acuerdo con la división regional establecida por MIDEPLAN. Estos foros estarán compuestos por grupos y redes culturales organizados que trabajan en pro de las gestión, promoción, investigación, difusión y producción cultural. Cada uno de estos foros regionales nombrará un representante ante el Consejo de Gestión Cultural Regional. Su principal función es apoyar y proponer acciones en torno a la Política Nacional de Derechos Culturales.</p>	<p>g) El Comité Técnico Intersectorial, conformado por la Secretaría Técnica de Políticas Culturales que lo preside y un representante de cada una de las instituciones gubernamentales que forman parte del Consejo Intersectorial de la PNDC y será nombrado por el jerarca respectivo.</p> <p>→(se lleva al art. 56 proy., pero con redacc. distinta)</p> <p>e) Los foros regionales constituidos en cada región, de acuerdo con la división regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, integrados por grupos y redes locales culturales organizados que trabajan en pro de la gestión, promoción, investigación, difusión y producción cultural. Cada uno de estos foros regionales nombrará un representante ante el Consejo de Gestión Cultural Regional.</p> <p>→(se lleva al art. 59 proy.,</p>
---	--

* Los incisos fueron reacomodados, para facilitar su comparación con los incisos respectivos del Decreto Ejecutivo.

De este cuadro se derivan algunas observaciones:

1- Parece deducirse que el Ministro/a del MCJ forma parte del **Consejo Sectorial de Cultura**. Siendo así, es incorrecto que el proyecto de ley detalle, por separado (inc. a), que ese jerarca forma parte del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales, ya que como se dijo, está incluido dentro del miembros del Consejo Sectorial.

2- En el proyecto de ley (inc. a), se indica que forman parte del Consejo Sectorial, “la Jefatura de la Secretaría de Planificación Institucional y Sectorial y la Jefatura de la Secretaría Técnica de Políticas Culturales”. Sin embargo, no especifica -como sí lo hace el Decreto Ejecutivo-, que se trata de jefaturas del MCJ.

Esa omisión es importante subsanarla, ya que el vacío de a quién pertenecen esas secretarías se repite en el artículo 46 siguiente, que únicamente dice que son del “Ministerio”, pero sin aclarar de cuál Ministerio.

3- Dentro del **Consejo Intersectorial de Cultura** (inc. c, del proy.), se hace mención al “Ministerio de Ciencia y Tecnología”, cuando lo correcto es “Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones”. Igualmente, se cita al

Ministerio de “Ambiente, Energía y Mares”, cuando lo correcto es “Ambiente y Energía”.

- 4- La **Secretaría Técnica de Políticas Públicas** (inc. f, del proy.) se conformaría a total discreción del Ministro/a Cultura y Juventud; en tanto en el Decreto Ejecutivo se fijan algunos parámetros para tal conformación, como es que se trata de una instancia de nivel técnico, con representación de instituciones y sectores vinculados con la ejecución de la Política Nacional de Derechos Culturales, bajo la coordinación del Ministro/a de Cultura y Juventud.

En todo caso, de la redacción del proyecto de ley pareciera deducirse que se trata de un órgano colegiado; asunto que se contrapone con lo que dispone el g) de ese mismo artículo 43, que indica que el Comité Técnico Intersectorial “lo preside” la Secretaría Técnica (el art. 47 del proy. señala que le corresponde “Coordinar” dicho Comité Técnico).

No es posible, a nuestro modo de ver, que un órgano colegiado presida el Comité Técnico, ya que esa labor es de orden individual.

Por tanto, nos queda la duda de si lo que se pretende es que la Secretaría Técnica sea un órgano colegiado, o bien un órgano individual.

- 5- Dentro de la redacción del **Comité Técnico Intersectorial** (inc. g, del proy.), se indican las siglas “PNDC”, sin que en ninguna otra parte del proyecto de ley se señala a qué corresponden. Podría suponerse que se trata de la “Política Nacional de Derechos Culturales”, pero ello debe quedar expresamente especificado.
- 6- El proyecto de ley (inc. e), hace referencia a los “**foros regionales**”, sin detallar que son “de cultura”; como sí lo hace el Decreto Ejecutivo. Véase que luego, el artículo **59 del proyecto** sí menciona correctamente a los “Foros Regionales de Cultura”.

Ese mismo inciso e) presenta una diferencia importante con el inciso f) del Decreto Ejecutivo, en cuanto al origen de esos foros. El proyecto indica que se constituyen en cada región, de acuerdo con la división regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, en tanto en el Decreto se indica que es de acuerdo con la división regional establecida por “Mideplan”.

Lo correcto es que la división regional quien la establece es el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro del ramo). De hecho, la actual división regional consta en el más reciente “Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación”¹⁵, emitido el 06 de mayo de 2013, mediante Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, firmado por la Presidenta de la República y el Ministro del Mideplán de ese entonces.

15

http://196.40.56.11/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=FN

Aunado a lo anterior, la redacción de este inciso e) debe armonizarse con los **artículos 59 y 60**, que también se refieren a los foros regionales.

Capítulo Quinto.- Consejos Nacionales de Cultura

El nombre de este Capítulo induce a confusión, ya que la ley propuesta no contempla los Consejos Nacionales de Cultura. Lo que contempla es el Consejo Sectorial de Cultura, el Consejo Intersectorial de Cultura, el Comité Técnico Intersectorial de Cultura, el Consejo de Gestión Cultural Regional, la Secretaría Técnica de Políticas Culturales, y los Foros Regionales de Cultura

El **artículo 49**, refiriéndose a las funciones del Consejo Sectorial de Cultura, indica que le corresponde planificar y desarrollar proyectos entre distintos órganos desconcentrados, o entre estos y la direcciones del “Ministerio” (inc. d); pero omite señalar de cuál Ministerio. Todo hace pensar que se trata del MCJ, pero la ley debe indicarlo, a fin de evitar confusiones al momento de aplicar la ley.

Los **artículos 50 y 53** hacen referencia a que el cuórum lo constituirá “la mitad más uno de sus miembros y sus resoluciones se adoptarán por la mayoría de votos presentes”. Esto con ocasión de las reuniones del Consejo Sectorial, y del Consejo Intersectorial de Cultura.

Lo correcto es utilizar el lenguaje técnico contenido en la Ley General de Administración Pública, que establece que el cuórum “será el de la mayoría absoluta de sus componentes” (art. 53.1), y que los “acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros asistentes” (art 54.3).

El **artículo 56**, referido al Comité Técnico Intersectorial, repite innecesariamente, la forma en que estará conformado, ya que ello está dicho en el inciso g) del **artículo 43** de la ley propuesta. Igual ocurre para los Foros Regionales, pues los **artículos 59 y 60** repiten lo que ya está dicho en el inciso e) del artículo 43.

Capítulo Sexto.- Participación y Corresponsabilidad Local y Regional

El **artículo 62**, referido a las políticas locales”, remite al “Artículo 1º anterior”. Pareciera que se trata del mismo error de forma, comentado al inicio del presente análisis jurídico (ver Capítulo Uno del Título Primero), en cuanto al uso de “1º”. Lo correcto parecer que el texto debe leerse: “*Las entidades señaladas en el artículo anterior...*”.

El **artículo 66** dispone que los comités de la persona joven podrán concurrir a la constitución de las redes locales de promoción y protección de los derechos culturales, y participarán en ellas como un miembro más con plenos derechos.

Sería importante que esa atribución también se consigne dentro Ley de la Persona Joven¹⁶, por ser ahí donde se regula la finalidad de tales comités.¹⁷

¹⁶ Ley N° 8261 del 02/05/02 y sus reformas.

Eso permite mantener la unidad de la legislación nacional, y evitar así su dispersión.

2.4 Título Tercero.- Promoción y Estímulo para el Ejercicio de los Derechos Culturales

Capítulo Primero.- Cultura y Desarrollo

El **artículo 69** dispone que el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales deberá garantizar que entre sus planes de trabajo se encuentren proyectos y actividades destinados al estímulo de la capacidad creativa. Igualmente, el **artículo 71** establece que ese Sistema Nacional podrá establecer convenios con otras instancias para la creación de programas regulares de capacitación, para fortalecer las habilidades creativas y de gestión cultural, de las personas y grupos interesados.

Esta asesoría asume que el Sistema Nacional en un conjunto de entes y órganos relacionados entre sí, de ahí que en realidad quien, por ejemplo, puede establecer convenios, no es el Sistema como tal, sino cada uno de esos entes u órganos que lo componen. Por tanto, se sugiere que se consigne de esa manera, a efecto de evitar confusiones sobre la capacidad de actuación del Sistema Nacional.

Esa correcta redacción sí está presente en el **artículo 74**, que indica que: *“Los órganos que integran el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales podrán establecer convenios para facilitar el uso de su infraestructura en actividades culturales.”* Igual está correcta la redacción del **artículo 82**, en ese sentido.

El **artículo 72** dispone que será obligación del Estado establecer un sistema de becas e intercambios culturales que permita a personas creadoras, gestoras, investigadoras y productoras en el ámbito de la cultura, tomar contacto y experiencia de calidad con personas similares en otros países. No obstante, el texto no detalla cuál será el órgano responsable de ejecutar ese deber, pues intrínsecamente lo obliga a gestionar los recursos económicos para tales efectos.

El **artículo 76** señala que con independencia de las obligaciones que otras leyes imponen a los medios de comunicación, en relación con sus responsabilidades de difusión y producción del quehacer cultural costarricense, los medios de comunicación en manos de empresas públicas deberán facilitar el acceso para la difusión de las iniciativas culturales desarrolladas por los habitantes del país. Esto deberá hacerse por medio de un programa específico, con un diseño adecuado y estudios pertinentes que serán sufragados por la

¹⁷ **“Artículo 25.- Finalidad de los comités cantonales.** Los comités cantonales de la persona joven tendrán como objetivo fundamental elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales que consideren los principios, fines y objetivos de esta Ley, contribuyan a la construcción de la política nacional de las personas jóvenes. Para ello, deberán coordinar con el director ejecutivo del Consejo. Cada comité designará a un representante ante la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven aquí creada.”

empresa propietaria del medio, así como el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación periódica sobre los impactos de la comunicación.

Tal disposición pareciera ir dirigida, en específico al Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A, (Sinart S.A), por ser la “empresa pública” creada por el Estado para efectos de medios de comunicación, según la Ley N° 8346 del 12 de febrero de 2003 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural”¹⁸.

El **artículo 79** establece que el MCJ y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, deberán presentar al “Sistema” un plan de medidas para el fortalecimiento del mercado nacional de productos y servicios culturales, en el que se analice y promueva de manera integral la cadena productiva de creación, producción, distribución y disfrute por parte de los usuarios, de tales productos y servicios.

En primer lugar, por “Sistema” pareciera que se refiere al “Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales”; pero en ninguna parte de la ley propuesta se ha indicado que le puede llamar solo por la palabra “Sistema”. Se sugiere corregir.

En segundo lugar, recordamos que el Sistema Nacional es conjunto de entes y órganos relacionados entre sí, de ahí del artículo 79 no queda claro si el plan de medidas tiene que presentarse a todos y cada uno de los integrantes de ese sistema, o solo al Consejo Sectorial de Cultura; para que sea este a su vez quien dirija lo que corresponde a cada uno de los otros miembros. Se sugiere corregir, para que el operador jurídico sepa a qué atenerse respecto de lo pretendido con la norma legal.

Capítulo Segundo.- Dinamización económica de la cultura

El **artículo 83** dispone que el Estado reconoce que los emprendimientos e industrias culturales y creativas son instrumentos fundamentales de creación y difusión de cultura, de expresión y afirmación de identidades, así como de generación de conocimiento y remuneración económica, en razón de lo cual deberá garantizar, por medio de mecanismos adecuados, el surgimiento, sostenibilidad y fortalecimiento continuo de tales emprendimientos e industrias culturales y creativas, con el propósito de asegurar tanto el acceso más democrático a los bienes y servicios que generan dichos emprendimientos e industrias, como el intercambio entre ellos y la difusión de contenidos que expresen la diversidad cultural del país, tanto en el espacio nacional como en el internacional.

¹⁸ **“Artículo 2°- Naturaleza jurídica.** Créase una empresa pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, bajo la razón social de Sistema Nacional de Radio y Televisión Sociedad Anónima, denominación que podrá abreviarse SINART, S.A./ (...).

Artículo 3°- Medios de comunicación. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley, el SINART, S.A., será un sistema de comunicación compuesto por los siguientes medios: la Red Nacional de Televisión, Radio Nacional, la revista Contrapunto y la Agencia de Publicidad de Radio y Televisión Nacional, cuyo nombre abreviado será RTN Publicidad, así como cualquier otro medio que el Consejo Ejecutivo defina en concordancia con la materia de esta empresa. “

Consideramos que una norma de este tipo es de difícil aplicación, ya que no especifica quién será el responsable de “garantizar” el surgimiento, sostenibilidad y fortalecimiento continuo de los emprendimientos e industrias culturales y creativas.

El **artículo 84** indica que el “Ministerio” promoverá los procesos necesarios para llegar a establecer convenios con entidades del Sistema Bancario Nacional, a fin de establecer líneas de crédito en condiciones preferenciales de acceso a los mismos, para la generación de productos, servicios y actividades culturales, teniendo en cuenta las características, dinámicas y condiciones económicas particulares del sector cultural. Los bancos que participen en estos programas quedan autorizados para brindar créditos blandos o de baja tasa de interés crediticia, a la financiación de proyectos de promoción y ejercicio de derechos culturales, con requisitos administrativos y garantías más flexibles que los de los préstamos personales.

En primer lugar, no se indica cuál será el Ministerio que tendrá que cumplir esa tarea; asunto que debe ser subsanado.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el Sistema Bancario Nacional está conformado por entidades financieras públicas y privadas¹⁹. De ahí que la autorización solo es procedente para las públicas -que se rigen por el principio de legalidad-, ya que las entidades privadas se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad (atendiendo la normativa sobre la regulación bancaria).

Aparte de lo anterior, es importante relacionar este artículo 84 con el artículo **102.c)**, que otorga el derecho de las personas propietarias de bienes culturales patrimoniales a *“Obtener financiamiento, con intereses preferenciales, para las acciones de mantenimiento y restauración, para lo cual los bancos del Estado deberán ofrecer un servicio específico”*.

Consideramos que esta última norma podría eventualmente lesionar la autonomía administrativa de los bancos estatales, tutelada en la Constitución Política²⁰. Véase que el artículo 84 lo que otorga es una autorización para brindar créditos blandos o de baja tasa de interés crediticia; mientras que el artículo 102.c) los obliga a ello.

Mediante el **artículo 85** se crea la Unidad de Cultura y Economía dentro del MCJ, para desarrollar acciones de promoción a nivel nacional, regional y local, que ponga en marcha el Programa Nacional de Promoción de la Economía Creativa y de la Economía Social Solidaria en el ámbito de la cultura, con el fin de desarrollar las capacidades y habilidades de las personas y organizaciones

¹⁹ Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644 de 26/09/53 y sus reformas:

“ARTÍCULO 1.- El Sistema Bancario Nacional estará integrado por:

1.- El Banco Central de Costa Rica./ 2.- El Banco Nacional de Costa Rica./ 3.- El Banco de Costa Rica.

4.- **Derogado**./ 5.- El Banco Crédito Agrícola de Cartago. / 6.- Cualquier otro banco del Estado que en el futuro llegare a crearse; y/ 7.- Los bancos comerciales privados, establecidos y administrados conforme con lo prescrito en el Título VI de esta ley./ El Sistema se regirá por la presente ley, la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y las demás leyes aplicables, así como por los respectivos reglamentos.”

²⁰ **“ARTÍCULO 188.-** Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. “

culturales, en temas relacionados con la inclusión, la innovación y la creatividad, así como para fomentar la generación de información, brindar capacitación y promover el acceso al financiamiento.

En realidad, se trataría de elevar a rango legal tal Unidad, pues la misma fue creada recientemente, en abril del año 2014, según se consigna en la página web del MCJ, donde se indica que *“Según aprobado por MIDEPLAN mediante oficio DM-197-14 del 28 de abril de 2014, se crea la Unidad Cultura y Economía como una dependencia jerárquica del Despacho Ministerial del MCJ.”*²¹

Asimismo, según la página web del Sistema de Información Cultural Costa Rica (Sicultura)²², dicha Unidad tiene cinco componentes, a saber: Cuenta Satélite de Cultura; Encuesta Nacional de Cultura; Sistema de Información Cultural; Economía Creativa, y; Corredor Cultural Caribe promueven las alianzas público-privadas para el potenciamiento de emprendimientos y micro, pequeñas y medianas empresas culturales, en temas como capacitación y acceso al financiamiento.

Los datos sobre la Cuenta Satélite de Cultura, así como la más reciente Encuesta Nacional de Cultura (ENC 2013), se presentan en el apartado III del presente informe técnico, pero que en todo caso pueden ser accedidos en la página: <http://cuentasatelitecultura.go.cr/enc/>

No omitimos advertir que el legislador debiera valorar la conveniencia de crear por ley los departamentos u organismos de un Ministerio, en vez de dejar eso a Decreto Ejecutivo que otorga mayor flexibilidad ante los cambios futuros. Lo decimos, pues incluso en el caso particular del MCJ, su ley de creación, N° 4788, autoriza al Poder Ejecutivo para dicha creación: *“Artículo 3o.- La Dirección General de Bibliotecas y el Teatro Nacional estarán adscritos al Ministerio que por esta ley se crea. El Poder Ejecutivo dispondrá, por medio de decretos, cuáles otros departamentos u organismos formarán el nuevo Ministerio.”*

2.5 Título Cuarto.- Protección y Gestión del Patrimonio Cultural

Capítulo Primero.- Diversidad del Patrimonio Cultural

El **artículo 86** define, en detalle, la forma en que está constituido el “patrimonio cultural” de nuestro país.

Nos parece que acá simplemente debió indicarse que el “patrimonio cultural” está constituido por el “patrimonio cultural material o intangible” y el “patrimonio cultural inmaterial o intangible”; cuyas definiciones constan en el artículo 2 del texto propuesto. De no ser así, carece de sentido haber incluido esos términos dentro del listado de definiciones del citado artículo 2.

²¹ <http://www.mcj.go.cr/ministerio/planificacion/organizacion.aspx>

²² <http://si.cultura.cr/unidad-de-cultura-y-economia.html>

Tanto el artículo 86 como los restantes de este Título Cuarto contienen regulación que recae o afecta a los bienes patrimoniales inmuebles (edificios y obras de infraestructura, etc.), que nos parece se rigen en la actualidad por la Ley Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica²³, N° 7555, cuyo artículo 2 dice:

Artículo 2°- Patrimonio histórico-arquitectónico

Forma parte del patrimonio histórico-arquitectónico del país, el inmueble de propiedad pública o privada con significación cultural o histórica, declarado así por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de conformidad con la presente ley./ Se declaran de interés público la investigación, la conservación, la restauración, la rehabilitación y el mantenimiento del patrimonio histórico-arquitectónico.

En ese sentido, y de conformidad con esa Ley N° 7555, la declaratoria de un bien inmueble como patrimonio histórico-arquitectónico, obliga a su titular a conservarlo, preservarlo y mantenerlo adecuadamente (art. 9). No obstante, obligaciones semejantes se imponen en la ley propuesta (**art. 90**), pues impide a su titular a desmembrarlo; o alterarlo, reconstruirlo o modificarlo, sin la respectiva autorización y supervisión del órgano competente para tutelar por su protección y gestión.

Por ello, pareciera adecuado que lo atinente al patrimonio histórico-arquitectónico se siga regulando exclusivamente por la Ley N° 7555; o de lo contrario, realizar las modificaciones respectivas para armonizar ambos textos legales, y evitar alguna confusión en su respectiva aplicación.

Recuérdese, como ya lo dijimos líneas atrás, que no es recomendable la derogatoria tácita prevista en el artículo 116 de la ley propuesta, ya que precisamente implica un ejercicio, no siempre sencillo, de determinar cuáles normas prevalecen sobre otras.

En esa misma dirección de posibles choques entra ambos textos, la Ley N° 7555 indica que la incorporación de un bien al patrimonio histórico-arquitectónico se efectuará mediante Decreto Ejecutivo (Presidente y Ministro); en tanto el **artículo 92.b)** del proyecto señala que la “incorporación” le compete al Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.

Capítulo Tercero.- Participación Ciudadana en la Protección y Gestión del Patrimonio Cultural

El **artículo 102** otorga una serie de derechos a las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos reales sobre bienes culturales patrimoniales. Dentro de ellos (inc. c), la exención del pago de “impuesto territorial” en el caso de los bienes culturales patrimoniales inmuebles.

²³ Ley N° 7555 de 04/10/95 y sus reformas.

Actualmente no existe un impuesto con ese nombre, pues fue sustituido por el “impuesto sobre bienes inmuebles”, creado mediante Ley N° 7509 de 9 de mayo de 1995²⁴. Con dicha Ley, se derogó la Ley sobre impuesto Territorial, N° 27, del 2 de marzo de 1939²⁵.

Se sugiere consignar el nombre correcto del impuesto. En todo caso, debemos agregar que ese beneficio tributario no sería nuevo para los propietarios respectivos, ya que actualmente forma parte de la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, según se lee de seguido:

Artículo 14.- Exenciones

Los inmuebles declarados de interés histórico-arquitectónico quedarán exentos del pago del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre construcciones suntuarias. El trámite de los permisos de construcción que, en cumplimiento de los objetivos de esta ley, se concedan estará exento del pago de cualquier timbre.

2.6 Título Quinto.- Derecho Sancionatorio

Capítulo Único

El **artículo 109** una multa de 120 salarios base a quien por primera vez incumpliere una medida cautelar administrativa.

La ley propuesta no define cuál será ese salario base, lo cual hace que la sanción económica sea inaplicable. Téngase presente que en la Administración Pública existirán tantos salarios base como categorías de puestos, de ahí que el legislador debe indicar, con toda precisión, cuál salario base en particular el que servirá como parámetro para fijar la multa.

Aunado a lo anterior, el texto de la norma deja inferir que alguna persona podría incumplir la medida cautelar más de una vez, sin embargo solo podría ser multado la primera de ellas. Eso parece un sinsentido, de ahí que se sugiere analizar y corregir si fuese el caso.

El comentario sobre la indefinición del salario base también aplica para el **artículo 110**, que contempla una multa de 20 a 25 salarios base; sin señalar de cuál puesto en particular.

Mediante el **artículo 111** se crea el delito de “Destrucción o daño de bienes culturales patrimoniales”, con pena de prisión de 2 a 6 años. No obstante, debemos indicar que en lo que respecta a bienes inmuebles declarados patrimonio histórico-arquitectónico, ya su ley especial, N° 7555, contempla un delito en particular, con pena de prisión de 1 a 3 años, según se lee de seguido:

Artículo 20.- Prisión

²⁴ “**Artículo 1º- Establecimiento del impuesto/** Se establece, en favor de las municipalidades, un impuesto sobre los bienes inmuebles, que se regirá por las disposiciones de la presente Ley.”

²⁵ “**Artículo 38.- Derogaciones/** Se deroga la siguiente normativa: / a) La Ley sobre Impuesto Territorial, N°. 27, del 2 de marzo de 1939 y sus reformas.”

Será sancionado con prisión de uno a tres años, quien dañe o destruya un inmueble declarado de interés histórico-arquitectónico.

Como se aprecia, ante la destrucción o daño de un inmueble declarado de interés histórico-arquitectónico, se presentaría la disyuntiva de si aplicaría la pena de 2 a 6 años, ó la de 1 a 3 años de prisión.

Consideramos que ese caso, se tendría que aplicar el principio de que aplica la norma que más beneficie al reo, que se deriva del artículo 13 del Código Penal, que dice: ***“ARTÍCULO 13.– Si la promulgación de la nueva ley cuya aplicación resulta más favorable al reo, se produjere antes del cumplimiento de la condena, deberá el tribunal competente modificar la sentencia, de acuerdo con las disposiciones de la nueva ley.”***

Esa significaría que no procedería la pena más gravosa (2 a 6 años), sino la más leve (1 a 3 años)

Por tanto, y como lo hemos indicado de forma reiterada, lo adecuado es armonizar la ley propuesta con las otras leyes vigentes, de forma tal que se armonicen, en vez de contradecirse.

El **artículo 112** también crea otro delito, como es el de “Exportación o importación ilegal de bienes culturales patrimoniales”. Sin embargo, su redacción es confusa, pues dice así:

ARTÍCULO 112.- Exportación o importación ilegal de bienes culturales patrimoniales

Al que, por cualquier medio, saque del país o pretenda sacar o exportar algún bien cultural patrimonial cultural, el Estado, sin previa autorización otorgada por la institución correspondiente, se le impondrá prisión de dos a seis años. A quien importe bienes del patrimonio cultural sin la autorización del país de origen se le impondrá prisión de dos a seis años.

Pareciera que la palabra “Estado” no procede, y que debiera ser suprimida.

El **artículo 114** es bastante confuso, pues no queda claro si se trata de un nuevo delito, o bien de una circunstancia para aplicar una pena mayor dentro del delito de “Robo Simple”. Dice así:

ARTÍCULO 114.- Robo de bienes culturales patrimoniales

Al que se apodere ilegítimamente de un bien cultural patrimonial mueble público o privado, total o parcialmente, se le aplicará la pena correspondiente de conformidad con el Artículo 1º-212 inciso 3 del Código Penal, con independencia del valor económico del bien.

El artículo 212 del Código Penal es el que regula el delito de “Robo Simple”, e indica lo siguiente:

Robo simple

ARTÍCULO 212.– El que se apoderare en forma ilegítima de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, será reprimido con las siguientes penas:

- 1.- *Con prisión de seis meses a tres años, cuando la sustracción fuere cometida con fuerza en las cosas y su cuantía no excediere de tres veces el salario base.*
- 2.- *Con prisión de uno a seis años, si mediare la circunstancia prevista en el inciso anterior y el monto de lo sustraído excediere de tres veces el salario base.*
- 3.- *Con prisión de tres a nueve años, cuando el hecho fuere cometido con violencia sobre las personas.*

Entonces, lo pretendido con el proyecto de ley, es que quien se apodere ilegítimamente de un bien cultural patrimonial mueble, con independencia de su valor económico, queda sujeto a una pena de prisión de 3 a 9 años.

Si fuese así, lo correcto pareciera ser modificar expresamente el inciso 3) del artículo 212, para dejar ahí establecido que cuando se trata de un bien cultural patrimonial mueble, se impondrá una pena mayor dentro del delito de Robo Simple.

Fuera de lo anterior, y si lo que se desea es dejar la redacción actual del artículo 114, se sugiere que en vez de remitir al “Artículo 212” del Código Penal, remita al tipo penal respectivo (Robo Simple). De esa forma, un corrido de numeral dentro del Código Penal, no afectará la aplicación del artículo 114 de la ley propuesta.

2.7 Título Sexto.- Disposiciones finales

Capítulo Uno.- Reformas y Derogatorias

El **artículo 116** ya ha sido comentado dentro de este informe, pues es el que dispone que: *“La presente ley deroga total o parcialmente cualquier otra norma del mismo rango o especificidad que contradiga o se oponga a las disposiciones aquí apuntadas”.*

Una norma de ese tipo puede generar confusión respecto de cuáles normas están vigentes y cuáles no dentro del ordenamiento jurídico, ya que se precisaría que para cada caso una autoridad decreta la derogatoria total o parcial respectiva.

En razón de ello, Hugo A. Muñoz y Pedro Habba señalan que: *“Para evitar ambigüedades, la técnica legislativa insiste en la necesidad de que las derogaciones sean expresas. Cuando estas disposiciones no son expresas, el problema es de incompatibilidad de las normas. Podría prescindirse de una disposición derogatoria expresa cuando resulta evidente la contradicción e incompatibilidad. La derogatoria tácita de las leyes no es recomendable para evitar dudas en su interpretación y aplicación”.* (Libro “Elementos de Técnica Legislativa”, 1 ed., San José, CR: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996, pág. 83)

Incluso, la situación en nuestro país es aún más difícil, ya que la Procuraduría General de la República, encargada del Sistema Nacional de Legislación Vigente (Sinalevi)²⁶, no realiza las derogatorias tácitas, precisamente por la

dificultad que las mismas conllevan, dejando en manos de las autoridades judiciales la solución en cada caso concreto.

El **artículo 117** del proyecto, contempla la reforma del artículo 2 de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, Ley N° 1362 del 8 de octubre de 1951, para que el Ministro/a de Cultura y Juventud pase a formar parte de ese órgano Colegiado.

Esa Ley N° 1362 fue reformada integralmente a inicios del año 2013, mediante la Ley N° 9126. De ahí que la composición del Consejo Superior está regulada actualmente en su artículo 4, que dice:

Artículo 4.- *Formarán el Consejo Superior de Educación:*

- a) *El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá.*
- b) *Dos exministros de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo.*
- c) *Un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica.*
- d) *Un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores de los colegios de estos ciclos (educación secundaria).*
- e) *Un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país.*
- f) *Un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.*

Por tanto, en caso de que se llegue a aprobar esa incorporación del Ministro/a de Cultura y Juventud, deberá reformarse el artículo 4 de la Ley N° 1362, y no su artículo 2²⁷.

Aparte de lo anterior, no omitimos señalar que actualmente el Consejo Superior está integrado por siete miembros, y al sumarse un nuevo integrante, pasará a estar conformado por ocho miembros. Técnicamente no es recomendable que un órgano colegiado esté conformado por un número par.

El **artículo 118** propone la reforma del artículo 2 de la Ley Fundamental de Educación, N° 2160 de 25 de setiembre de 1957, para adicionar como fines de la educación costarricense el: *“Estimular y fomentar en los educandos el aprecio por el ejercicio de los derechos humanos culturales y el fortalecimiento de sus capacidades creadoras, en materia cultural”* (inc. f). Actualmente se artículo dice así:

²⁶ **“ARTÍCULO 41.- DEFINICIÓN: /** *El Sistema Nacional de Legislación Vigente, en adelante, el Sistema, es el sistema informático-jurídico de la Procuraduría General de la República. En él se recopila, utilizando los medios tecnológicos adecuados, la legislación promulgada y vigente y se mantiene siempre actualizada. (...)*” (Ley Org. de la Procurad. Gral. de la Rep., N° 6815 de 27/09/82 y sus reformas).

²⁷ Actualmente ese artículo dice así: **“Artículo 2.-** *El Consejo Superior de Educación deberá participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época, para el cumplimiento de sus competencias tendrá capacidad para contratar conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa, su reglamento y la normativa vigente.”*

Artículo 2°.- Son fines de la educación costarricense:

- a) La formación de ciudadanos amantes de su Patria, conscientes de sus deberes, de sus derechos y de sus libertades fundamentales, con profundo sentido de responsabilidad y de respeto a la dignidad humana;
- b) Contribuir al desenvolvimiento pleno de la personalidad humana;
- c) Formar ciudadanos para una democracia en que se concilien los intereses del individuo con los de la comunidad;
- d) Estimular el desarrollo de la solidaridad y de la comprensión humanas; y
- e) Conservar y ampliar la herencia cultural, impartiendo conocimientos sobre la historia del hombre, las grandes obras de la literatura y los conceptos filosóficos fundamentales.

Como se aprecia, y según el inciso e), el tema cultural no es ajeno a esa Ley Fundamental, de ahí que lo pretendido no le resulta extraño. Incluso, el tema de la cultura está presente, de forma reiterada, en el artículo 114 referido a la Enseñanza Media, según se lee de seguido:

Artículo 14.- La Enseñanza Media comprende el conjunto de estructuras o modalidades destinadas a atender las necesidades educativas tanto generales como vocacionales de los adolescentes, y tiene por finalidades:

(...)

- b) Afirmar una concepción del mundo y de la vida inspirada en los ideales de la cultura universal y en los principios cristianos;
- c) Desarrollar el pensamiento reflexivo para analizar los valores éticos, estéticos y sociales; para la solución inteligente de los problemas y para impulsar el progreso de la cultura;
- e) Guiar en la adquisición de una cultura general que incluya los conocimientos y valores necesarios para que el adolescente pueda orientarse y comprender los problemas que le plantee su medio social; y

Por tanto, como se dijo, el tema de la cultura no es extraño dentro de Ley Fundamental de Educación, de ahí que la reforma propuesta es un asunto de conveniencia y oportunidad de las y los legisladores.

El **artículo 119** del proyecto contempla la modificación de los artículos 17, 49 y 82 del Código Municipal.

Aun cuando la exposición de motivos no dice nada al respecto, pareciera que la reforma de los dos primeros (arts. 17 y 49) va unida, pues consistiría en eliminar la Comisión Permanente de Asuntos Culturales (art. 49), para darle lugar a una nueva Unidad Permanente de Asuntos Culturales (art. 17), encargada de las “*políticas culturales cantonales, dirigidas a la protección y promoción de los derechos culturales, de las personas, grupos y organizaciones del cantón*”.

Hoy día las Comisiones Permanentes (incluida la de Asuntos Culturales), son nombradas por el Concejo Municipal; en tanto la Unidad Permanente de Asuntos Culturales sería nombrada por el Alcalde/sa.

Al no existir una explicación sobre el cambio propuesto, resulta difícil valorar la razonabilidad de la medida; de ahí la importancia de que la Asamblea

Legislativa consulte y escuche la opinión de las corporaciones municipales de nuestro país.

Aparte de lo anterior, y lo que pareciera ser un error, cuando en el proyecto de ley se transcribe el artículo 49 del Código Municipal -en apariencia para excluir a la Comisión de Asuntos Culturales-, también se excluyó la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad). Eso se evidencia al observar el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO MUNICIPAL	PROYECTO DE LEY
<p>ARTÍCULO 49.- En la sesión del Concejo posterior inmediata a la instalación de sus miembros, el Presidente nombrará a los integrantes de las Comisiones Permanentes, cuya conformación podrá variarse anualmente.</p> <p>Cada concejo integrará como mínimo ocho comisiones permanentes: Hacienda y Presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales, Asuntos Culturales, Condición de la Mujer y de Accesibilidad (Comad). Al integrarlas, se procurará que participen en ellas todos los partidos políticos representados en el concejo.</p>	<p>ARTÍCULO 49.- En la sesión del Concejo posterior inmediata a la instalación de sus miembros, el Presidente nombrará a los integrantes de las Comisiones Permanentes, cuya conformación podrá variarse anualmente.</p> <p>Cada Concejo integrará como mínimo siete comisiones permanentes: de Hacienda y presupuesto, Obras Públicas, Asuntos Sociales, Gobierno y Administración, Asuntos Jurídicos, Asuntos Ambientales y Condición de la Mujer. Al integrarlas, procurará que participen en ellas todos los partidos políticos representados en el Concejo.</p>

La Comad fue introducida dentro del Código Municipal en abril del año 2010, mediante Ley modificativa N° 8822, que no solo reformó el artículo 49 para tales efectos, sino que también modificó el artículo 13 adicionándole un inciso h), dejando establecido que es atribución del Concejo Municipal nombrar esa Comisión, según se lee de seguido:

ARTÍCULO 13.- *Son atribuciones del concejo:*

(...)

h) *Nombrar directamente y por mayoría absoluta a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad), quienes podrán ser removidos por el concejo, por justa causa. La Comad será la encargada de velar por que en el cantón se cumpla la Ley N.º 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996; para cumplir su cometido trabajará en coordinación con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree) y funcionará al amparo de este Código y del reglamento que deberá dictarle el concejo municipal, ante el cual la Comad deberá rendir cuentas.*

En la exposición de motivos no existe una explicación de la exclusión de la Comad dentro del artículo 49 del Código Municipal, por lo cual toda hace pensar de que se trata de un error en la transcripción del artículo; pero ello es una mera suposición de nuestra parte.

Por último, el artículo 119 de la iniciativa también propone la reforma del artículo 182 del Código Municipal, según se muestra de seguido:

Ley N° 7794	Texto Propuesto
Artículo 182.- Autorízase a las	Artículo 182. Autorízase a las

municipalidades para que los fondos provenientes de la Ley No. 6282 también puedan utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas municipales de su jurisdicción.	municipalidades para que los fondos provenientes de la Ley N.º 6282 también puedan utilizarse en la construcción, mantenimiento, reparaciones, material y equipo de las bibliotecas públicas de su cantón .
---	---

Como se aprecia, en vez de “bibliotecas municipales de su jurisdicción”, diría “bibliotecas públicas de su cantón”.

En nuestro criterio, cambiar “jurisdicción” por “cantón” no tiene ningún efecto práctico, ya que según el artículo 3 del Código Municipal, “*La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal./ (...).*”

Donde sí se notaría el cambio, es en cuanto a las bibliotecas que recibirían los fondos provenientes de la Ley N° 6282 (impuesto licores). Hoy día solo sería posible destinar los fondos provenientes de la Ley N° 6282 a las bibliotecas municipales, en tanto la reforma abarcaría a otras bibliotecas públicas del cantón, como podrían ser las bibliotecas del Ministerio de Cultura y Juventud, o bien bibliotecas de aquellas universidades estatales que se ubiquen en el cantón respectivo; o incluso cada una de las bibliotecas de las escuelas y colegios públicos de la jurisdicción.

Se trata de un asunto de conveniencia y oportunidad, máxime que la Ley N° 6282 es una ley modificativa que data del año 1979, y que en lo que interesa para los presentes efectos, introduce una reforma al impuesto de licores, regulado en la Ley de Licores, N° 10 de 7 de octubre de 1936, para que dijese así:

Artículo 37.- *El impuesto sobre los licores nacionales será del 10% sobre el precio de venta del productor, excluido el correspondiente impuesto de ventas. Asimismo, los licores y cervezas extranjeras pagarán por concepto de impuesto el 10% sobre el costo total de importación. Los ingresos que perciban las municipalidades, según lo dispuesto en este artículo (párrafo segundo y tercero), serán destinados exclusivamente al plan de lotificación, a que se refiere el inciso 4) del artículo 4º del Código Municipal*

Si bien lo recaudado por ese impuesto debía usarse en el plan de lotificación, ello era conforme con el Código Municipal vigente a ese momento (año 1979). Código que hoy día no está vigente, pues fue derogado en virtud del nuevo cuerpo normativo emitido en el año 1998, ocasión en que los legisladores le dieron un nuevo destino al impuesto de licores (art. 182), para financiar a las municipalidades municipales de la jurisdicción.

Al tratarse de un impuesto nacional -y no un impuesto municipal-, es que el legislador tiene competencia para aprobar el cambio propuesto en el presente proyecto de ley, y así financiar a todas las bibliotecas públicas del cantón.

Capítulo Dos.- Reglamentación y vigencia

Capítulo Uno.- Reformas y Derogatorias

Dispone que el Ministerio de Cultura y Juventud, en coordinación y consulta con las demás instancias relacionadas del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales, deberá promulgar los reglamentos necesarios para la implementación de las materias reguladas por la presente ley. Dichos reglamentos deberán promulgarse en un plazo no mayor a los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley.

Al respecto, debemos indicar que la emisión de reglamentos no es una facultad de un Ministerio, sino que es una facultad constitucional Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro de ramo), según los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Carta Fundamental. Se sugiere corregir.

Por otra parte, obligar a consultar a todas las instancias relacionadas con el Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Humanos, podría constituirse en una labor bastante ardua, pues tal Sistema no solo está constituido por instancias nacionales (ej, Consejo Sectorial de Cultura, o Consejo Intersectorial de Cultura), sino también por órganos regionales, como los serían los Foros Regionales de Cultura.

En todo caso, es un asunto de conveniencia y oportunidad de las y los legisladores.

III. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA

3.1 El Sector Cultura en la Economía²⁸

El **artículo 85** crea la Unidad de Cultura y Economía dentro del Ministerio de Cultura y Juventud, y será la encargada de generar información por sector, por medio de la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica.

La Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica (CSCCR) es un sistema de información diseñado como satélite del Sistema de Cuentas Nacionales, que visibiliza la contribución de la cultura a la economía costarricense²⁹.

Los aportes más valiosos de la cultura no pueden medirse cuantitativamente, pero la CSCCR genera indicadores que permiten conocer características económicas importantes de la cultura a nivel nacional, tales como: Producción, PIB Cultural, Empleo, Demanda, Gasto y financiamiento e Importaciones y Exportaciones.

²⁸ Información suministrada vía correo electrónico por Anahí Moyano, Jefa Unidad de Cultura y Economía del Ministerio de Cultura y Juventud. De fecha 04 de junio del 2014.

²⁹ Su construcción está a cargo de una Comisión Interinstitucional, compuesta por el Ministerio de Cultura y Juventud, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Programa Estado de la Nación y el Tecnológico de Costa Rica; con el apoyo técnico de Colombia y la cooperación financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Las primeras mediciones incluyeron tres de los trece sectores del campo cultural: Editorial, Audiovisual y Publicidad, para el período de años 2010-2012. Siendo que la información se actualiza anualmente. Actualmente la CSCCR se encuentra en proceso de medir dos nuevos Sectores: Diseño y Formación Cultural.

Tal y como se detalla en el siguiente cuadro, la producción cultural para el año 2012 de los tres sectores cuantificados, ascendió a alrededor de ¢667.576.8 millones, lo que representa alrededor \$1.3 millones.

Cuadro N° 1. Producción cultural: Sectores Editorial, Audiovisual y Publicidad.
-Cifras en millones de colones-

SECTORES CULTURALES	2010	2011	2012
Cifras en millones de colones			
Editorial	89,666.18	90,848.9	101,095.9
Audiovisual	179,738.36	207,450.8	220,282.7
Publicidad	278,377.30	309,640.9	346,198.2
Total	547,781.8	607,940.5	667,576.83
Cifras en millones de dólares			
Tipo de cambio promedio de compra y venta	¢525.93	¢505.7	¢502.9
Total en dólares	1.0	1.2	1.3

Fuente: CSC del Ministerio de Cultura y Juventud

Se evidencia un crecimiento de la producción de estos sectores culturales en el período de estudio. En el año 2012, la producción de los Sectores Editorial, Audiovisual y Publicidad registra incrementos del 11.3%, 6.2% y 11.8% respectivamente.

Entre los principales indicadores generados, se encuentra el Valor Agregado Cultural³⁰ o aporte de la cultura al Producto Interno Bruto (PIB) del país, siendo que el aporte de los 3 sectores culturales medidos en 2012 fue de ¢315.273 millones, que ascienden a alrededor de \$627 millones³¹, lo cual representa el 1.4% del PIB nacional.

Cuadro N° 2. Valor Agregado Cultural: Sectores Editorial, Audiovisual y Publicidad.
-Cifras en millones de colones-

Sector	2010	2011	2012
Editorial	47,573.20	48,729.96	42,485.08
Audiovisual	94,985.38	102,662.96	98,045.32
Publicidad	126,317.42	141,021.90	174,742.93

³⁰ Valor Agregado= Valor de Producción - Consumo Intermedio.

³¹ Tipo de cambio promedio compra venta ¢502.9.

Total	268,876.00	292,414.82	315,273.33
-------	------------	------------	------------

Fuente: CSC del Ministerio de Cultura y Juventud

Por su parte, se tiene que el comercio exterior de los tres sectores culturales es deficitario, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3 : Comercio Exterior Cultural: Sectores Editorial, Audiovisual y Publicidad
-Cifras en millones de colones-

Descripción	2010	2011	2012
Exportaciones	10,982.61	10,118.45	9,357.41
Editorial	9,456.34	8,880.36	8,181.32
Audiovisual	351.10	444.75	366.98
Publicidad	1,175.17	793.34	809.11
Importaciones	71,110.58	63,402.91	66,713.70
Editorial	27,026.82	27,295.27	29,410.34
Audiovisual	25,872.12	17,721.26	19,081.35
Publicidad	18,211.64	18,386.38	18,222.01

Fuente: CSC del Ministerio de Cultura y Juventud

En relación con el empleo cultural, se tiene que se registró un aumento en la cantidad total de personas ocupadas en los años de estudio. A nivel de sectores, hubo incrementos en los tres, con la excepción del Sector Audiovisual para el año 2012, con una disminución del 1% respecto al año 2011. Debe tenerse en cuenta que estos indicadores se elaboran con base en los puestos de trabajo fijo, sin considerar los empleos temporales.

Cuadro N° 4 : Empleo Cultural: Sectores Editorial, Audiovisual y Publicidad

Sectores culturales	2010	2011	2012
Editorial	2,755	2,777	2,960
Audiovisual	9,396	9,678	9,596
Publicidad	6,821	7,209	8,151
Total	18,972	19,664	20,707

Fuente: CSC del Ministerio de Cultura y Juventud

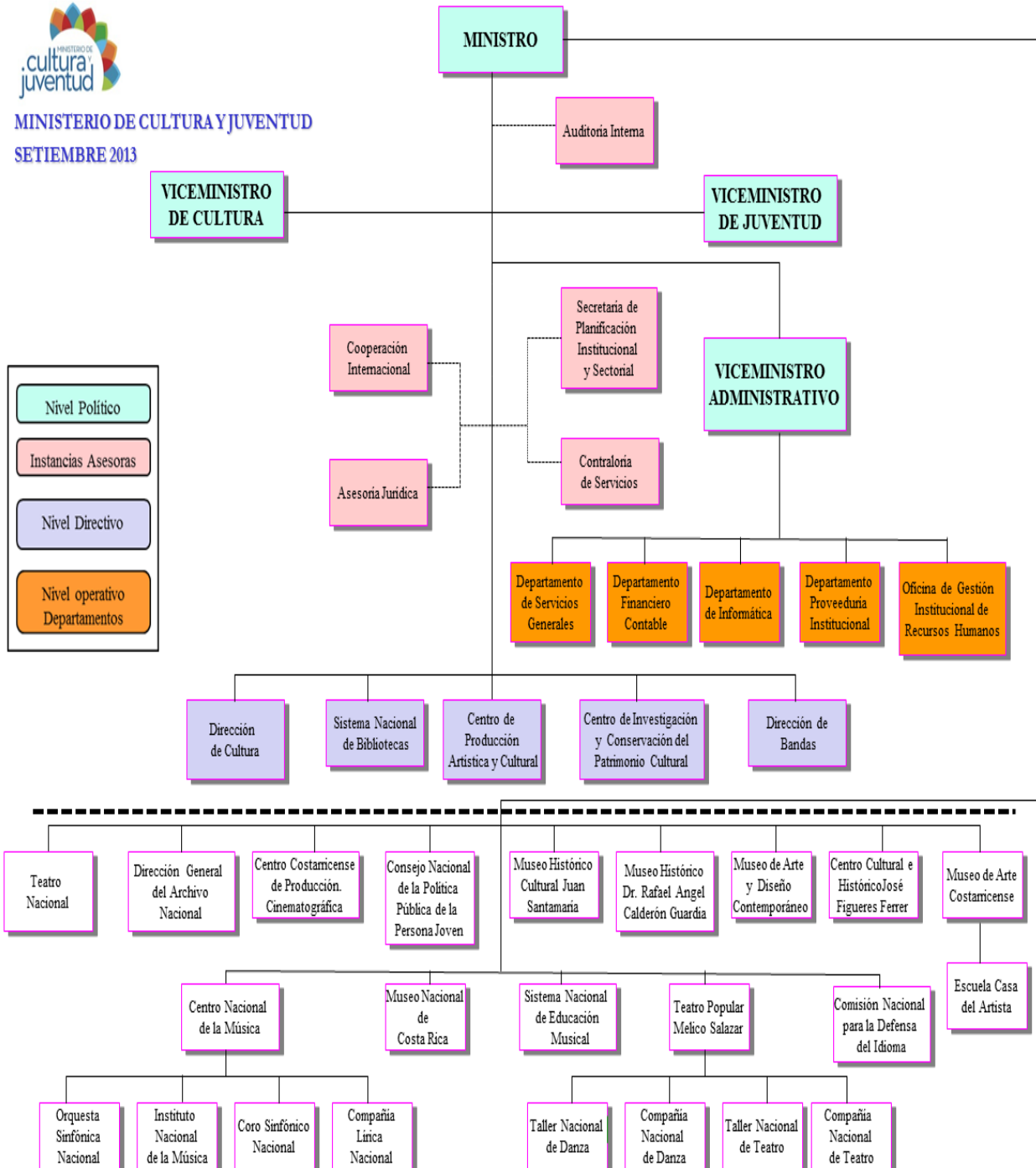
En resumen de los tres años analizados se observa que en términos generales el empleo cultural se incrementó, el cuál pasó de 18.972 en el año 2010 a 20,707 en el año 2012.

3.2 Organización y recursos Destinados al Sector Cultura

El MCJ cuenta con cinco programas presupuestarios, que para el año 2014 ascienden a un total de ¢37.273 millones, siendo el programa de Desarrollo Artístico y Extensión Musical el que absorbe la mayor cantidad de recursos (34.20%), tal y como se detalla seguidamente.



MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD
 SETIEMBRE 2013



localidades del territorio nacional.

Este proceso contó con la participación de una diversidad de poblaciones y sectores, entre ellos jóvenes, adultos (hombres y mujeres), adultos mayores, indígenas, afrodescendientes, migrantes, artistas, gestores/as e investigadores culturales, académicos y académicas, representantes de organizaciones que trabajan con adultos mayores, representantes de organizaciones de personas con discapacidad, representantes de las organizaciones de mujeres, personas expertas en los derechos de niños, niñas y adolescentes, personas expertas en los derechos de la juventud y jóvenes representantes de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

La elaboración de la PNDC, se apoyó además, de un proceso de diálogo con informantes del sector empresarial y económico, representantes de organizaciones de migrantes o que trabajan con población migrante, informantes del tema cultura y ambiente, informantes del tema derecho a la información, informantes del tema del derecho a la comunicación y representantes de medios de comunicación, informantes del tema arquitectura y entorno cultural, organizaciones y personas que trabajan en artesanía o conocedoras de la temática, representantes del gobierno central y de los diferentes Ministerios, representantes de las diversas entidades del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), de los gobiernos locales, y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Este proceso permitió identificar las necesidades más apremiantes que existen en materia cultural en el contexto actual costarricense y, además, los aspectos que deberán recibir una atención prioritaria por parte del Estado durante el próximo decenio (2014-2023).

Para la elaboración de este documento, el MCJ creó la Comisión para la Construcción de la Política Nacional y la Ley General de Cultura (Comisión MCJ), cuyas labores se iniciaron en el 2010 con la elaboración de dos grandes etapas:

En la primera etapa, el MCJ llevó a cabo un proceso de elaboración de los objetivos, metodología y resultados esperados para la formulación de la Política Nacional de Cultura. En esta primera etapa se desarrollaron cuatro actividades principales:

- Elaboración de un diagnóstico participativo: para la elaboración de este diagnóstico se realizaron, entre junio y agosto del año 2011 varias consultas: un taller con funcionarios/as del Gobierno Central en el que participaron personas de 32 instituciones; un taller con 28 funcionarios/as y autoridades de las municipalidades; un taller con 40 funcionarios/as del MCJ; y un taller del Movimiento de Cultura Viva Comunitaria, para una participación de 100 personas.
- Procesos de participación ciudadana: se realizaron varias actividades participativas, tales como talleres, grupos focales, consultas y entrevistas en diferentes regiones del país y con diversos sectores de la población costarricense. Concretamente, en esta etapa se hicieron 69 talleres participativos en las siguientes regiones del país: Caribe y Turrialba, Zona Norte y San Ramón, Zona Sur y Pacífico Central, Guanacaste, y las cabeceras de las provincias de San José, Heredia y Cartago. En estas consultas participaron 600 personas.
- Redacción de un documento de Política Nacional de Cultura.

Finalizado el proceso, se redactó el documento base de la Política, en julio del 2012, que fue posteriormente analizado por el personal de MCJ encargado del proyecto. El documento se colocó en el sitio www.política.cultura.cr, con la idea

de obtener observaciones y sugerencias del público acerca del documento preliminar de la política que se había elaborado.

La segunda etapa conllevó cuatro actividades:

- Ampliación de la participación ciudadana con 400 personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, personas ligadas a la academia, al arte, la gestión y la investigación cultural, profesionales, sector empresarial e instituciones públicas.
- Reuniones informativas en territorios indígenas, con la participación de 1946 indígenas.
- Reelaboración del documento borrador de Política Nacional de Cultura. En ese momento se definió con el nuevo nombre de: **Política Nacional de Derechos Culturales**, donde se enfatizan las condiciones para estimular el disfrute y la participación libre y activa de todas las personas en la vida cultural del país.
- Validación del documento de Política Nacional de Derechos Culturales. Una vez elaborado este nuevo documento, se inició el proceso de validación con diversos sectores de la población, utilizando diferentes medios:
 - talleres presenciales participativos y encuentros de diálogo, multisectoriales y regionales, con población diversa que está relacionada, directa o indirectamente, con el campo cultural,
 - recolección de opiniones de la ciudadanía en general, acerca del documento preliminar de la PNDC por medio del sitio web www.politica.cultura.cr, y
 - entrevistas individuales con informantes clave.

En esta etapa se realizaron 20 talleres multisectoriales (10 talleres regionales y 10 talleres en la Gran Área Metropolitana), entrevistas a personas clave y se obtuvo la opinión de numerosas personas a través del sitio web, para una participación de 450 personas.

La PNDC se formula a partir de un conjunto de aspiraciones planteadas por la diversidad de poblaciones relacionadas con la situación cultural del país en el futuro próximo. Estas aspiraciones se resumen en las siguientes líneas³²:

- Un país que facilita el acceso y la participación equitativa de la diversidad de poblaciones en la vida cultural.
- Un país que reconoce y afirma la riqueza inherente a la diversidad cultural en un entorno de promoción de la interculturalidad.
- Un país que respeta y protege su diversidad biológica y el entorno natural.

³² *Ibíd.*

- Un país que ejerce una cultura ambiental en armonía con la Naturaleza y en función de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales terrestres marinos y costeros.
- Un país que promueve y protege la creación, investigación, gestión, producción, promoción y distribución de la diversidad de expresiones culturales en razón de los aportes simbólicos y materiales que las mismas proveen al desarrollo humano.
- Un país que promueve y protege la diversidad de expresiones que conforman el patrimonio cultural en razón de los aportes simbólicos y materiales que las mismas proveen al desarrollo humano.
- Un país que promueve y protege la diversidad de bienes, servicios y actividades culturales en razón de los aportes simbólicos y materiales que las mismas proveen al desarrollo humano.
- Un país que reconoce y afirma el potencial de la cultura como dinamizador de procesos de desarrollo sociocultural y económico en el nivel local, regional y nacional.

El objetivo general de la PNDC es

“Promover el ejercicio efectivo de los derechos humanos culturales y la participación efectiva de las personas, grupos y comunidades en la vida cultural del país, para que puedan expresar libremente su diversidad cultural y potenciar la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, en los niveles local, regional y nacional, en el período 2014-2023”³³.

El accionar de la PNDC abarca grandes ámbitos de acción que deberán ser atendidos de forma prioritaria durante los próximos diez años en las diferentes esferas del Sector Público, estructurados en cinco ejes de acción estratégica. Estos ejes se sustentan en el reconocimiento integral y ejercicio pleno de los derechos humanos culturales por parte de las personas, grupos sociales y comunidades de todo el país. Los ejes de acción estratégicos son³⁴:

- Participación efectiva y disfrute de los derechos culturales en la diversidad.
- Dinamización económica de la cultura.
- Protección y gestión del patrimonio cultural, material e inmaterial.
- Fortalecimiento institucional para la promoción y la protección de los derechos culturales.
- Derechos culturales de los Pueblos Indígenas.

Cabe destacar que toda la documentación, análisis, resultados de diagnósticos de interés y relacionados no solo con la PNDC así como la iniciativa legislativa bajo análisis, pueden ser consultas en el sitio web que para tal efecto se ha establecido en todo el proceso de implementación y desarrollo del mismo, en el link <http://politica.cultura.cr/>.

³³ Ibídem.

³⁴ Ibídem.

Por último, llama la atención de esta asesoría que en el articulado de la iniciativa legislativa relacionada con la generación, el acceso, la difusión y comunicación de la información no se consideren las herramientas que para tal efecto han sido creadas en el sitio <http://www.cultura.cr/> y que comprenden componentes como:

- SICultura: El Sistema de Información Cultural Costarricense (SICultura) es un fichero en línea (si.cultura.cr) concebido para convertirse en el más grande y completo captador, organizador y contenedor de la información cultural de todo el país. Es uno de los componentes del Proyecto Plataforma Tecnológica Cultural, impulsado por la Dirección de Cultura (DC) del Ministerio de Cultura y Juventud.

Esta corresponde a la acción estratégica 1.3 del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Cultura 2006-2010, en su primera política, que tiene por objetivo estrechar el nexo del arte y la cultura con la tecnología, como medio para aumentar la cobertura y calidad de los servicios del sector y para fomentar la expresión artística con base tecnológica³⁵.

- Decultura: Agenda de eventos culturales (<http://de.cultura.cr/>).
- Atlascultura: Sistema de Información Cultural de las Américas. Costa Rica. (<http://sicla.org/indexb.php?p=cr>)

Lo anterior, considerando el cada vez más creciente uso de las tecnologías de la información, que son además parte del acervo cultural del hombre y su accesibilidad desde cualquier punto del planeta.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

A lo largo del informe se han hecho observaciones de técnica jurídica, que se resumen de seguido:

- En general, el primer capítulo de los distintos Títulos, se enumeran como “Capítulo Primero”, salvo en el los títulos Primero y Sexto, que se les enumera como “Capítulo Uno”. Se sugiere corregir.

Igual ocurre con el “Capítulo Segundo”, pues en todo el texto se le enumera de esa forma, salvo en el Título Sexto, que se le llama “Capítulo Dos”.

- Se debe corregir el error que aparece a lo largo del texto, de poner “1º-”, en vez de “Nº”. A manera de ejemplo, en lugar de “Artículo 1º-18 de la Ley Forestal”, debe ser “Artículo Nº 18...”; o bien simplemente: “Artículo 18 de la Ley Forestal”.

³⁵ http://si.cultura.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=106

- Los artículos 52 y 57 mencionan el acrónimo “*Mideplán*”, sin que previamente se hubiese aclarado su significado. Entonces, lo correcto es que en el artículo 52 se lea así: “*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán)*”.
- En el artículo 89 del proyecto sobra la palabra “*toda*”, al indicar que: “*El Estado y la sociedad costarricense **toda** son responsables de la protección y gestión del patrimonio cultural*”. Se sugiere suprimir.
- El artículo 114 hace referencia al inciso 3) del artículo 212 Código Penal, lo cual es inconveniente debido a los efectos que puede generar algún cambio futuro en la numeración de ese cuerpo normativo. Lo preferible es señalar el nombre del tipo penal respectivo.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

5.1 Votación

De conformidad con la limitación a la propiedad prevista en el artículo 90 del proyecto de ley, la iniciativa requiere para su aprobación del voto de los dos tercios de la totalidad de miembros de la Asamblea Legislativa, según el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política:

Artículo 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.
Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.

5.2 Delegación

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en razón de la votación requerida para su aprobación, así como por contener una exoneración tributaria (art. 102.b).

5.3 Consultas

Obligatorias:

- Municipalidades del país (arts. 23 y 119 proy.)
- Consejo Superior de Educación Pública (art. 68 proy.)
- Instituciones autónomas [art. 23 proy; incluyendo universidades (arts. 43 y 75 proy.) y bancos (arts. 84 y 102.c)]
- Corte Suprema de Justicia (arts. 22, 23, 25, 27 proy.)
- Asociaciones de Desarrollo Integral de las Reservas Indígenas (art. 30 proy.)

Facultativas

- Ministerios (en especial Cultura y Juventud, Educación Pública, Hacienda, y Economía, Industria y Comercio)
- Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico
- Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural
- Dirección General de Archivo Nacional
- Junta Administrativa del Museo Nacional
- Junta Administrativa del Museo de Arte Costarricense
- Junta Administrativa del Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
- Junta Administrativa del Museo de Arte y Diseño Contemporáneos
- Consejo Directivo del Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer
- Consejo Directivo del Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
- Sistema Nacional de Radio y Televisión, S.A.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Defensoría de los Habitantes de la República
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
- Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica
- Asociación Bancaria Costarricense
- Consejo Nacional de Cooperativas

VI. ANTECEDENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto de San José, 1969.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, Unesco.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Ley N° 6968 del 02 de octubre de 1984.
- Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, 1988.
- Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, declaración realizada en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo y ratificada por el Estado costarricense en noviembre del 1992, mediante la Ley No. 7316.
- Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales aprobada por UNESCO, en 2005, y ratificada por

el Gobierno de Costa Rica mediante Ley N° 8916 del 16 de diciembre de 2010.

- Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978.
- Ley N° 6703 de 28 de diciembre de 1981 y sus reformas (patrimonio nacional arqueológico)
- Ley Patrimonio Histórico - Arquitectónico de Costa Rica, Ley N° 7555 del 20 de octubre de 1995.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Ley N° 7600 del 2 de mayo de 1996.
- Código Penal, Ley N° 4753 de 04 de mayo de 1970 y sus reformas.
- Código Procesal Penal, Ley N° 7594 del 10 de abril de 1996.
- Código Procesal Civil, Ley N° 7130 del 16 de agosto de 1989.
- Código Municipal, Ley N° 7794, de 30 de abril de 1998.
- Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Ley N° 5251 del 11 de julio de 1973.
- Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley N° 4788 del 5 de julio de 1971.
- Ley de Desarrollo de la Comunidad, Dinadeco, Ley N° 3859 del 7 de abril de 1967.
- Ley de la Persona Joven, Ley N° 8261 del 2 de mayo de 2002.
- Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, Ley N° 1362 del 8 de octubre de 1951.
- Ley de Creación Sistema Nacional de Radio y Televisión, Ley N° 8346 del 12 de febrero de 2003.
- Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Ley N° 7509, del 9 de mayo de 1995.
- Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, Ley N° 1362 del 8 de octubre de 1951.
- Ley Fundamental de Educación, Ley N° 2160, de 25 de setiembre de 1957.

- Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley número 7135 del 11 de octubre de 1989.
- Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644 de 26 de setiembre de 1953 y sus reformas:
- Decreto Ejecutivo Decreto 38120-C-2013 de 17 de diciembre de 2013. Política Nacional de Derechos Culturales 2014-2023 y crea Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos Culturales.
- Decreto Ejecutivo N° 34582-MP-Plan del 4 de julio de 2008. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.
- Decreto Ejecutivo N° 38536-MP-Plan³⁶, del 25 de julio de 2014. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

³⁶

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=77799&nValor3=97714&strTipM=FN