

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-CJU-152-2017

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN
MUSICAL (SINEM)”**

EXPEDIENTE N° 20.337

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

22 DE MAYO DE 2017

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II- CONSIDERACIONES DE FONDO	3
III.- ANALISIS DEL ARTICULADO	9
IV.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA.....	14
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	15
Votación.....	15
Delegación	15
Consultas:.....	15
Obligatorias.....	15
Facultativas	16
VI.- FUENTES	16

¹ Elaborado por Alvaro Hernández Hernández, Asesor Parlamentaria, Supervisado por Víctor Emilio Granados Calvo. Supervisión y Aprobación final a cargo de Fernando Campos Martínez, Director.

AL-DEST CJU-152-2017¹

INFORME JURÍDICO

“LEY DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL (SINEM)”

EXPEDIENTE N.º 20.337

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto legislativo pretende reformar el artículo 8 de la Ley N° 8894, Creación del Sistema Nacional de Educación Musical de 10 de noviembre de 2010, y los artículos 8 y 10 de la Ley N° 5923, Ley de Timbre de Educación y Cultura de 18 de agosto de 1976.

La finalidad de dichas reformas es establecer una nueva distribución de los ingresos que genera el timbre de Educación y Cultura, con el fin brindar una fuente adicional de financiamiento al Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM) que lleva una labor de formación artístico-social a nivel nacional, fundamentada en la creación de orquestas sinfónicas infantiles y juveniles, que permiten una oportunidad de acceso a la formación de niños y adolescentes en condición de pobreza.

De conformidad con el criterio de los proponentes “(...) *El programa no cuenta con una fuente de financiamiento específica, por lo cual a pesar de los grandes resultados alcanzados hasta la fecha con el presupuesto girado por el Ministerio de Cultura y Juventud, persisten importantes retos a resolver.*”²

Con las modificaciones planteadas en esta iniciativa se pretende dotar de recursos al SINEM que permitan expandir los programas que se encuentran en desarrollo, dotar de infraestructura propia, generar la apertura de nuevas sedes, y ampliar los programas de capacitación, asignación de profesores y dotación de instrumentos musicales que se realizan en la actualidad.

II- CONSIDERACIONES DE FONDO

a) Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM)

Como un primer elemento a destacar se debe señalar que este Sistema es creado mediante Ley N° 8894, Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical³ de 10 de noviembre de 2010.

El Sistema es un órgano de desconcentración máxima que forma parte del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, cabe destacar que cuenta con

² Exposición de motivos expediente N° 20.327.

³ “**ARTÍCULO 1.- Creación.**

Créase el Sistema Nacional de Educación Musical (Sinem) como un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, con **personalidad jurídica instrumental**, encargado de promover la creación y el desarrollo de escuelas de música, programas de orquesta y programas especiales de promoción de la música en todo el país”.

personalidad jurídica instrumental, lo que en palabras de la Sala Constitucional "(...) le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece, si bien continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentrados y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental".⁴

De modo que, su personalidad jurídica instrumental es de alcances limitados, pues no comporta la autonomía propia de las entidades autónomas o semiautónomas, ya que su única finalidad es la de sustraer el patrimonio que le ha sido asignado para el cumplimiento de sus fines (en relación al tema véanse los Dictámenes C-087-88 del 25 de mayo de 1988, C-174-2002 del 4 de julio del 2002 y C-233-2004 del 6 de agosto del 2004).

De acuerdo con la página oficial, el SINEM desarrolla en la actualidad cinco programas destacándose las Escuelas de Música que es uno de los programas de formación musical más grandes que posee. En la actualidad se cuenta con 9 de estas "Escuelas de Música" ubicadas en: Desamparados, Pavas, Alajuela, Grecia, San Ramón, Aguas Zarcas, Puntarenas, Nicoya y Limón.

Por su parte el programa Orquestal y el programa Coral tienen como fin la creación de una Orquesta Sinfónica Infantil y Juvenil en zonas marginales, de alto riesgo social, de difícil acceso o alejadas del Gran Área Metropolitana (GAM) así como complementar la formación musical de los jóvenes dentro de las orquestas.

Finalmente destacan el programa de vida estudiantil mediante el que se coordinan acciones de prevención y promoción en temas de salud mental y física, con gestiones paralelas que potencian las habilidades sociales, emocionales, conductuales y psicológicas de la población meta del SINEM, y los programas especiales que "(...) están diseñados para brindar formación musical a personas en condición particular, esto debido a múltiples variables, entre las que destaca, presentar algún tipo de discapacidad".⁵

Los anteriores programas claramente responden a los objetivos de la creación del sistema contenidos en el artículo 2 de la Ley N° 8894 ya citada, que de seguido se transcriben:

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

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

c) Utilizar el proceso de formación musical como una herramienta de desarrollo humano en poblaciones de alto riesgo, para fomentar

⁴ Sentencia número 03513-94 de las ocho horas cincuenta y siete minutos del quince de julio de mil novecientos noventa y cuatro. Más concretamente la Procuraduría General de la República en su momento indicó: "Así las cosas, el SINEM como órgano-persona es titular de un patrimonio y un presupuesto separado del Ministerio de Cultura y Juventud, empero permanece integrado orgánicamente a esta entidad." C-235-2015 de 3 de setiembre de 2015. En igual sentido véase el criterio de la Procuraduría General de la República ha indicado que: "El efecto propio de la personalidad instrumental, residen en la titularidad de un presupuesto propio, por ende, independiente del presupuesto del organismo del que forma parte, y la posibilidad de contratar con base en ese presupuesto" Consulta 305-2009 de 28 de octubre de 2009.

⁵ <http://www.sinem.go.cr/index.php/programas-musicales>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

destrezas, habilidades mentales y actitudes que permitan mejorar la convivencia y las relaciones interpersonales.

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

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

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

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

Entonces, no cabe la menor duda acerca de los objetivos claramente delineados por el legislador y que no son pocos, pues van desde la creación y desarrollo de escuelas hasta la desconcentración de programas musicales en diversas regiones del país, todo ello contenido dentro de un sistema que combata la deserción escolar y la drogadicción en poblaciones cuyos indicadores sociales así lo ameriten.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 8 de la Ley N° 8894, constituyen parte del patrimonio del SINEM los siguientes rubros: a) Las partidas, subvenciones y transferencias asignadas vía Ley de presupuesto del Sinem. b) Las donaciones, las transferencias, las subvenciones o los servicios recibidos de los órganos desconcentrados o de entes públicos. c) Las donaciones en efectivo, las obras y los servicios provenientes de entes privados, nacionales e internacionales. d) Los recursos que se obtengan producto de actividades realizadas por las escuelas pertenecientes al Sistema, así como del arrendamiento y la venta de bienes y servicios, y e) Los recursos que se obtengan producto del arrendamiento de bienes.

No obstante, la principal fuente de financiamiento del Sistema son las transferencias asignadas vía Ley de presupuesto, lo que representó en el año 2016 un monto de 2.854.555.000 (Ley N° 9341 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2016). De acuerdo con el Informe Técnico sobre el Presupuesto del Ministerio de Cultura y Juventud para el ejercicio económico del 2016 elaborado por el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa lo asignado en 2016 creció un 10,8% con respecto al presupuesto de 2015 en el que tiene una autorización de ¢2.575,6 millones, siendo que al mes de julio de ese año había devengado la suma de ¢917,8 millones para un 35,6 % de ejecución⁶.

⁶ DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO AL-DAPR-INF-035-2015 INFORME TÉCNICO SOBRE EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2016 EXPEDIENTE 19.702

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Para el año de 2017 la transferencia aumentó a la suma de 2.872.099.875 (Ley N° 9411 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2017 ⁷).

En conclusión, los objetivos asignados por el legislador al SINEM que concibieron la creación de dicho sistema como instrumento de desarrollo personal, cultural y social de niños y jóvenes y personas con discapacidad en poblaciones de alto riesgo a través de su acceso a programas de orquesta y de formación musical ha sido financiado a través del tiempo por medio de transferencias asignadas vía Ley de presupuesto.

Ley del Timbre de Educación y Cultura, N° 5923 de 18 de agosto de 1976

Revisados los antecedentes del proyecto de Ley que se tramitó bajo el número de expediente 17.280 y que a la postre generó la aprobación de la Ley N° 8894 Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical del 10 de noviembre de 2010, es constatable que en el texto base de esa iniciativa se propuso la reforma de los artículos 8 y 10 de la Ley N.º 5923, de 18 de agosto de 1976, "Ley de timbre de educación y cultura", destinando un veinte por ciento de lo recaudado al SINEM⁸. No obstante, dichos artículos fueron eliminados y la Ley N° 8894 se aprobó sin esa fuente de financiamiento.

El timbre de Educación y Cultura está dirigido a que toda sociedad mercantil que esté inscrita o que se inscriba y toda subsidiaria de una sociedad extranjera que esté inscrita o se inscriba en la Sección Mercantil del Registro Público de la Propiedad, pague un monto que en la actualidad se distribuye en un sesenta por ciento a la Universidad de Costa Rica, un treinta por ciento a la Universidad Estatal a Distancia y un diez por ciento a la Junta Directiva del Museo Nacional, para los programas de rescate del patrimonio histórico y cultural del país. Valga agregar que de conformidad con el artículo 10 de la Ley N° 5923 ya referida, del porcentaje del impuesto que corresponde a la Universidad de Costa Rica, se deduce una suma igual al cuatro por ciento, la cual le es girada a la Editorial Costa Rica.

El pago del timbre es anual, computándose el año a partir de la fecha en que la correspondiente sociedad o subsidiaria fueron inscritas en el Registro Mercantil. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el cálculo del impuesto se determina de acuerdo al capital neto declarado en el período fiscal anterior inmediato y éstas son las tarifas del impuesto que señala el artículo 8 de la Ley N° 5923 y rigen para el año 2017:

Rango según el capital neto	Impuesto por pagar
Hasta ₡250.000.00	₡750,00
Más de ₡250.000.00 hasta ₡1.000.000.00	₡3.000.00

⁷<http://www.mcj.go.cr/ministerio/transparencia/presupuesto/Ley%209341%202016%20Titulo%20213.pdf>

⁸ Artículo 13 del texto base del proyecto de Ley N° 17.280. Disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Proyecto-17280.pdf

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Más de ¢1.000.000.00 hasta ¢2.000.000.00	¢6.000.00
Más de ¢2.000.000.00	¢9.000.00

Ministerio de Hacienda⁹

Los montos que rigen de conformidad con el artículo 8 ibídem, son fruto de reforma mediante artículo 1º de la ley No. 6879 del 21 de julio de 1983, que incrementó los porcentajes en un 200%, con el fin de actualizar los montos vigentes desde 1976 a ese momento.¹⁰

Ahora bien, aumentar, disminuir o redistribuir el importe del timbre es una facultad legislativa claramente establecida en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política. Recuérdese que el Estado en el ejercicio de su potestad, impone a los administrados la obligación de contribuir en los gastos que demanda la administración en procura de dar una respuesta a las necesidades de la colectividad.

Al respeto es conveniente tener presente lo que dispone la Ley N° 4755 Código de Normas y Procedimientos Tributarios¹¹ de 3 de mayo de 1971, norma en la que se establece una diversidad de tributos que obedecen a diferentes hechos generadores, pero que son encauzados a la búsqueda del bien común.

Sobre la creación de impuestos la Procuraduría General de la República¹² ha señalado sobre las contribuciones parafiscales como es el caso de los timbres, lo siguiente

“(...) las contribuciones parafiscales reciben las más variadas designaciones en el derecho positivo, tales como tasa, timbre, contribuciones, aportes, cuotas, cotizaciones, retribuciones, derechos, etc., y si bien son impuestas por el Estado, los fondos recaudados por su concepto no se incluyen dentro del presupuesto general de la República, deviniendo de ello el término de "parafiscalidad". Sin embargo, la diferencia se presenta no solamente en cuanto a su pertenencia o no al presupuesto nacional, sino que también presenta otra diferencia sustancial, ya que como lo ha señalado la doctrina, los

⁹ <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13059-timbre-educacion-y-cultura>

¹⁰ 1.- En el acto de inscripción o en cualquier otro registrable ¢ 250.00

2.- Anualmente:

a) Las que tengan un capital neto que no exceda de ¢ 250.000.00, pagarán la suma de 250.00

b) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢ 250.000.00 pero no pase de ¢ 1.000.000.00, pagarán la suma de.....1.000.00

c) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢ 1.000.000.00 pero no pase de ¢ 2.000.000.00, pagarán la suma de.....2.000.00

d) Las que tengan un capital neto superior a ¢ 2.000.000.00, pagarán la suma de.....3.000.00

¹¹ "Artículo 4º.- *Definiciones.* Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

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

Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación."

¹² A. Carretero Perez, citado en Opinión Jurídica 176-2014

tributos clasificados como contribuciones parafiscales "no suponen sólo un simple proceso de afectación de ingresos coactivos, sino que difieren de los impuestos en sus circunstancias económicas, porque no se proponen actuar la justicia tributaria y no tienen en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo ... pues en los tributos fiscales, cuando el sujeto pasivo obtiene una ventaja individualizada paga una tasa, y si es indivisible, paga un impuesto. Entre ambos términos hay una zona difuminada; las ventajas que un grupo social encuadrado en el ámbito de acción de un ente administrativo puede obtener y este tipo de utilidad está compensada en la parafiscalización, contribuyéndose no por la capacidad económica, sino por la pertenencia a un grupo. Con arreglo a estas notas negativas, los tributos parafiscales se pueden caracterizar como tributos extrapresupuestarios, extrafiscales (que no se rigen por las reglas generales de recaudación y empleo de tributos fiscales) y afectados necesariamente a un fin público." (el subrayado es propio)

De conformidad con lo establecido se puede afirmar que en el caso de los timbres como carga impositiva a determinado sector o grupo, se constituye en una contribución especial, esto por tratarse de una categoría que se impone y obedece a beneficios individuales o de grupo, caso de las personas jurídicas inscritas o por inscribir en el Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional que de acuerdo al capital neto declarado en el período fiscal anterior se ven obligadas a la cancelación del timbre de la educación y cultura como lo hemos desarrollado.

Sin embargo dicha potestad del legislador debe de respetar el principio constitucional de capacidad contributiva que la Sala Constitucional explica de la siguiente manera:

"(...) el legislador ordinario, al ejercer su potestad tributaria, que no es libérrima o irrestricta, siendo que, por el contrario, tiene límites constitucionales de carácter sustancial como el principio de la capacidad contributiva, debe tomar en consideración la aptitud o capacidad económica efectiva y real de cada persona –física o jurídica– o sus posibilidades patrimoniales y económicas específicas para contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos, de lo contrario, se podría gravar una riqueza inexistente o que el legislador presume existente, sin oportunidad o posibilidad alguna para los eventuales sujetos pasivos de acreditar lo contrario. Cuando el legislador establece una capacidad contributiva general y abstracta referida a "sujetos-tipo" –las "personas jurídicas"– se quebranta, de manera evidente y manifiesta, el principio constitucional de la capacidad contributiva. Debe tomarse en consideración que ningún interés o razón superior de orden fiscal, puede quebrantar la capacidad contributiva específica de los sujetos pasivos para concurrir en el sostenimiento de las cargas públicas, por más loable o apremiante que sea el fin del tributo o impuesto que se propone crear el legislador –en el caso concreto, la recaudación para financiar los programas de seguridad ciudadana y combate a la delincuencia–. Lo anterior equivale a señalar que las urgencias presupuestarias de los poderes públicos no pueden lesionar el principio constitucional de la capacidad contributiva que tiene asidero en el sistema tributario justo y equitativo..."¹³

¹³ Res. N° 2015-001241. SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

En síntesis, siempre y cuando sea respetado el principio constitucional de capacidad contributiva, es absolutamente viable desde la perspectiva jurídica, que el legislador proceda a la modificación de la Ley del Timbre de Educación y Cultura, Ley N° 5923 de 18 de agosto de 1976 con el fin de aumentar y redistribuir los ingresos que se generan con dicho timbre, así como destinar un porcentaje para financiar los programas del Sistema Nacional de Educación Musical que lleva una labor de formación artístico-social a nivel nacional, fundamentada en la creación de orquestas sinfónicas infantiles y juveniles, que permiten una oportunidad de acceso a la formación de niños y adolescentes en condición de pobreza.

Dicha decisión dependerá de los criterios de oportunidad y conveniencia del legislador así como del respeto al principio de capacidad contributiva que debe de entenderse como límite a la libertad de conformación o configuración legislativa cuando ejerce la potestad tributaria.

III.- ANALISIS DEL ARTICULADO

Con el fin de tener un claro panorama del alcance de la propuesta el área de antecedentes del Departamento elaboro un cuadro comparativo entre la normativa vigente y la iniciativa, destacando en negrita los cambios que se sugieren.

Artículo 1:

Mediante este artículo se modifica el artículo 8 de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical. En este artículo se enuncia como fecha de sanción de esa Ley el 17 de febrero de 2009 siendo lo correcto el 10 de noviembre de 2010 por lo que se solicita corregir en aras del cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL LEY N° 8894	LEY DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL (SINEM) EXPEDIENTE N° 20337
ARTÍCULO 8.- Patrimonio Constituirán el patrimonio del Sinem los siguientes rubros: a) Las partidas, subvenciones y transferencias asignadas vía Ley de presupuesto del Sinem. b) Las donaciones, las transferencias, las subvenciones o los servicios recibidos de los órganos desconcentrados o de entes públicos. c) Las donaciones en efectivo, las obras y los servicios provenientes de entes privados, nacionales e internacionales.	ARTÍCULO 8.- Patrimonio Constituirán el patrimonio del SINEM los siguientes rubros: a) Las partidas, subvenciones y transferencias asignadas vía Ley de presupuesto del Sinem. b) Las donaciones, las transferencias, las subvenciones o los servicios recibidos de los órganos desconcentrados o de entes públicos. c) Las donaciones en efectivo, las obras y los

San José, a las once horas treinta y un minutos del veintiocho de enero de dos mil quince.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

<p>d) Los recursos que se obtengan producto de actividades realizadas por las escuelas pertenecientes al Sistema, así como del arrendamiento y la venta de bienes y servicios.</p> <p>e) Los recursos que se obtengan producto del arrendamiento de bienes.</p> <p>El director general deberá rendir un informe semestral del manejo de los recursos, que será remitido a la Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y a la Contraloría General de la República. La Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes supervisará el uso adecuado de los recursos.</p> <p>La Contraloría General de la República ejercerá el control y la fiscalización externos sobre los recursos del Sinem.</p>	<p>servicios provenientes de entes privados, nacionales e internacionales.</p> <p>d) Los recursos que se obtengan producto de actividades realizadas por las escuelas pertenecientes al Sistema, así como del arrendamiento y la venta de bienes y servicios.</p> <p>e) Los recursos que se obtengan producto del arrendamiento de bienes.</p> <p>f) Los recursos específicos que se obtengan del Timbre de Educación y Cultura (Ley 5923).</p> <p>El director general deberá rendir un informe semestral del manejo de los recursos, que será remitido a la Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y a la Contraloría General de la República. La Auditoría Interna del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes supervisará el uso adecuado de los recursos.</p> <p>La Contraloría General de la República ejercerá el control y la fiscalización externos sobre los recursos del Sinem.</p>
--	---

El texto normativo vigente se refiere al patrimonio del Sistema Nacional de Educación Musical y se conforma de cinco incisos. La propuesta pretende adicionar un sexto inciso, esto es el inciso f) en donde se establece como fuente de financiamiento “los recursos específicos que se obtengan del Timbre de Educación y Cultura (Ley 5923)” lo que representa el objetivo central de esta propuesta legislativa.

Serán razones de conveniencia y oportunidad las que deberán privar en el ánimo de los señores legisladores, para su aprobación o no.

Artículo 2.

Se modifican los artículos 8 y 10 de la Ley del Timbre de Educación y Cultura Ley N° 5923 de 18 de agosto de 1976 cuyos cambios para mejor comprensión se aprecian en el siguiente cuadro comparativo:

LEY DE TIMBRE DE EDUCACIÓN Y	LEY DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA
------------------------------	-----------------------------------

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

CULTURA N° 5923	NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL (SINEM) EXPEDIENTE N° 20337
<p>ARTICULO 8°.- Las sociedades y las subsidiarias de las sociedades extranjeras inscritas en el Registro Mercantil, pagarán el siguiente timbre de Educación y Cultura:</p> <p>1.- En el acto de inscripción o en cualquier otro acto registrable ¢ 750,00.</p> <p>2. Anualmente.</p> <p>a) Las que tengan capital neto que no exceda de ¢250.000,00, pagarán ¢ 750,00.</p> <p>b) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢ 250.000,00, pero que no pase de ¢ 1.000.000,00 pagarán ¢ 3.000,00.</p> <p>c) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢ 1.000.000,00, pero que no pase de ¢ 2.000.000,00 pagarán ¢ 6.000,00.</p> <p>ch) Las que tengan un capital neto superior a ¢ 2.000.000,00, pagarán ¢ 9.000,00.</p> <p>(Así reformado por el artículo 1° de la ley No. 6879 del 21 de julio de 1983, que incrementó los porcentajes en un 200%)</p>	<p>ARTÍCULO 8°.- Las sociedades y las subsidiarias de las sociedades extranjeras inscritas en el Registro Mercantil, pagarán el siguiente timbre de Educación y Cultura:</p> <p>1.- En el acto de inscripción o en cualquier otro acto registrable, pagarán ¢5.000,00.</p> <p>2. Anualmente.</p> <p>a) Las que tengan capital neto que no exceda de ¢500.000,00, pagarán ¢5.000,00.</p> <p>b) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢500.000,00, pero que no pase de ¢2.000.000,00 pagarán ¢6.000,00.</p> <p>c) Las que tengan un capital neto que exceda de ¢ 2.000.000,00, pero que no pase de ¢4.000.000,00 pagarán ¢12.000,00.</p> <p>ch) Las que tengan un capital neto superior a ¢ 4.000.000,00, pagarán ¢18.000,00.</p> <p>El Ministerio de Hacienda podrá ajustar tanto los montos a pagar, como la base imponible cada tres años y según los incrementos en el Índice de Inflación promedio de los tres años anteriores al ajuste. Los ajustes quedarán vigentes, una vez publicados en el diario oficial La Gaceta.</p>

De acuerdo al cuadro comparativo, la reforma pretendida, viene a aumentar en un cien por ciento, las sumas que se indican en el contenido de la norma, esto es tanto, el capital social de las organizaciones señaladas como el monto del timbre que se indica a pagar.

Además el artículo en comentario se adiciona con un párrafo en donde se habilita al Ministerio de Hacienda para que puede ajustar los montos señalados, y la base imponible a las sociedades y subsidiarias, acción esta que puede ser llevada a cabo cada tres años, para ello se tomará en cuenta el índice de inflación promedio de los últimos tres años, su vigencia será una vez publicado en La Gaceta.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

En relación a la habilitación que se establece para que el Ministerio de Hacienda pueda ajustar los montos que son señalados, esta acción se ajusta al derecho de la Constitución Política dado que la habilitación es una autorización a otro órgano para que realice una función que le es propia, sin embargo es preciso establecer un marco dentro del cual se pueden llevar a cabo estas acciones, pues no se trata de una habilitación en blanco o absoluta.

Al respecto la Sala Constitucional¹⁴, como supremo interprete de la Constitución Política ha señalado:

“Nuestra jurisprudencia, en forma atinada, ha reconocido, habida cuenta de determinadas circunstancias, la posibilidad de que opere -dentro de ciertos límites razonables- una delegación relativa de dichas facultades, siempre y cuando, se señalen en la ley los márgenes del tributo respectivo, pues de lo contrario, estaríamos en presencia de una delegación absoluta” de tales facultades, proceder que carece, como se expuso, de validez constitucional. Sobre el tema ha indicado la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de su antigua función contralora de la constitucionalidad de las normas: “Las alegaciones del recurrente, en este caso, se dirigen a demostrar que la autorización de tarifas variables, aun dentro de ciertos límites, infringe el principio de legalidad en materia tributaria (...) No lo cree así esta Corte, y por lo contrario, considera que no hay delegación ni se infringe el principio de reserva legal cuando la Asamblea determina los límites de la tarifa impositiva, pues lo que interesa es que la ley establezca las bases estructurales del impuesto y señale las pautas que debe seguir el Poder Ejecutivo.(...)”

El artículo 11 de la Ley de Reforma Tributaria, N° 4961 de 10 de marzo de 1972, señala un máximo del cincuenta por ciento sobre el valor imponible, de manera que el Poder Ejecutivo, al fijar el impuesto selectivo de consumo en las listas de mercaderías a que se refiere el artículo 4°, tiene que someterse forzosamente al límite establecido por el legislador, sin que la citada regla pueda estimarse inconstitucional por el solo hecho de autorizar una tarifa variable o de carácter elástico, pues en ello no hay delegación de la potestad tributaria que le compete a la Asamblea Legislativa sino una mera consecuencia de la índole del impuesto, de la diversidad de mercaderías gravadas y de la serie de factores variables que obligan a modificar las tasas o a incluir nuevas mercaderías o sucedáneas de otras. (...) De modo que la propia Ley es la que establece la cuantía del gravamen, por el sistema de señalar un máximo, quedando a cargo del Poder Ejecutivo la facultad de fijar el impuesto en un porcentaje menor, no de una manera antojadiza o arbitraria, sino con miras a lograr que se cumplan los fines que la ley persigue.” (Corte Plena, ses. ext. 21-11-73).”

De acuerdo a lo expuesto, es preciso establecer un margen a la nueva fijación de tributos, que se autoriza a la Administración. Esto es importante tenerlo claro, por cuanto la propuesta cumple con esta limitante, al señalar que los incrementos de los nuevos montos por concepto de pago de timbre de Educación y Cultura se establecerán de conformidad con “los incrementos en el índice de inflación”.

Tómese en cuenta que el Ministerio de Hacienda realiza un ajuste cada dos años de acuerdo con los índices de devaluación del Banco Central de Costa Rica del impuesto sobre Pasajes Aéreos Internacionales (Timbre Museo

¹⁴ Sentencia número 730 del año 1995.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Nacional) según mandato expreso del artículo 42 párrafo 4 de la Ley N° 7131 del 16 de agosto de 1989

En lo que se refiere a la facultad del Ministerio de Hacienda de fijar la base imponible, esto es perfectamente posible. Así ocurre respecto del Impuesto General sobre las Ventas y el Impuesto Selectivo de Consumo, por ejemplo.

Por tanto, se puede afirmar que la Administración podrá ajustar cada tres años con base en el “índice de inflación” los montos y la base imponible tal y como lo plantea este artículo de la iniciativa, sin que dicha autorización suponga incrementos de manera arbitraria, sino en la forma que se establece, por lo que la norma se ajusta al derecho de la Constitución.

No obstante y por razones de seguridad jurídica, se recomienda delimitar de mejor manera el “índice de inflación” al que hace referencia el párrafo en estudio siendo lo recomendable que se remita expresamente a los indicadores del Banco Central de Costa Rica.

LEY DE TIMBRE DE EDUCACIÓN Y CULTURA N° 5923	LEY DE FORTALECIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN MUSICAL (SINEM) EXPEDIENTE N° 20337
<p>ARTICULO 10.- El producto de este impuesto se distribuirá de la siguiente forma:</p> <p>a) El sesenta por ciento se girará a la Universidad de Costa Rica.</p> <p>b) El treinta por ciento se destinará a financiar la Universidad Estatal a Distancia.</p> <p>c) El diez por ciento se girará a la Junta Directiva del Museo Nacional, para los programas de rescate del patrimonio histórico y cultural del país.</p> <p>Del porcentaje del impuesto que corresponde a la Universidad de Costa Rica, se deducirá una suma igual al cuatro por ciento, la cual le será girada a la Editorial Costa Rica, creada por ley N° 2366, del 10 de junio de 1959.</p> <p>(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 6804 de 14 de octubre de 1982).</p> <p>(NOTA: De acuerdo con el artículo 2° de la ley No. 6879 del 21 de julio de 1983, para efectos de distribución de ingresos no se calculará el incremento del 200% ordenado en el artículo 1° de la misma, al reformar el</p>	<p>ARTÍCULO 10.- El producto de este impuesto se distribuirá de la siguiente forma:</p> <p>a) El treinta por ciento se girará a la Universidad de Costa Rica.</p> <p>b) El treinta por ciento se destinará a financiar la Universidad Estatal a Distancia.</p> <p>c) El diez por ciento se girará a la Junta Directiva del Museo Nacional, para los programas de rescate del patrimonio histórico y cultural del país.</p> <p>d) El 30 por ciento se destinará a financiar al Sistema Nacional de Educación Musical (Creado por Ley 8894)</p> <p>Del porcentaje del impuesto que corresponde a la Universidad de Costa Rica, se deducirá una suma igual al cuatro por ciento, la cual le será girada a la Editorial Costa Rica, creada por ley N° 2366, del 10 de junio de 1959.</p>

8° de la presente ley).	
-------------------------	--

Es importante tener presente que la normativa vigente se conforma de tres incisos, ordenados de manera alfabética, se propone modificar el inciso a) que dispone que un sesenta por ciento del producto del Timbre de Educación y Cultura, sea destinado a financiar a la Universidad de Costa Rica.

La propuesta se formula en el sentido de reducir el porcentaje establecido en favor de la Universidad de Costa Rica, pasando de un sesenta por ciento a un treinta por ciento del producto del timbre de Educación y Cultura y mediante adición de un nuevo inciso d) se destina ese treinta por ciento para el Sistema Nacional de Educación Musical.

De acuerdo con los proponentes según se extrae de la exposición de motivos la definición de los nuevos valores de la propuesta que se encuentran por debajo de la actualización o valor presente de los mismos supone una (...) redistribución de los recursos que no afecte de manera negativa, los montos asignados a las instituciones que se benefician con el timbre...” aspecto ese que deberá ser valorado por los legisladores de conformidad con los criterios de oportunidad y conveniencia.

IV.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

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

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

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

Sobre el título de la iniciativa, debemos señalar la importancia del mismo, por cuanto permite al operador de la norma como al ciudadano común tener una idea identificación como una idea de la materia que trata el cuerpo normativo que se aprueba.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Tal y como se puede desprender del contenido de la propuesta, no se trata de un nuevo sistema normativo, sino que son reformas a las ya existentes, por ende el título se debe formular en función de este hecho.

Además se debe tener presente que la propuesta se enmarca dentro de lo que se denomina una ley de modificación múltiple, por cuanto modifica más de un cuerpo normativo vigente, lo que permite prescindir de la mención de los artículos objeto de reforma en el título.

Establecido lo anterior, se sugiere que se modifique mediante moción de fondo en la que se indique su sustitución por la siguiente propuesta

“Se reforma la Ley N°8894, Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical del 10 de noviembre de 2010 y la Ley N° 5923 Ley de Timbre de Educación y Cultura del 18 de agosto de 1976”

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si pese a las observaciones señaladas tanto de fondo como de técnica legislativa, es intención del legislador aprobar la propuesta, se debe cumplir con lo siguiente.

Votación

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 párrafo 3 de la Carta Fundamental este proyecto de Ley puede ser delegado a conocimiento de una Comisión con Potestad Legislativa Plena.¹⁵

Consultas:

Obligatorias

¹⁵ Nótese que el artículo 124 impide dicha delegación de proyectos que creen o modifiquen impuestos nacionales y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios claramente califica de tributos a los a) impuestos, b) tasas y c) contribuciones especiales (artículo 4, párrafo primero). Siendo que la modificación que aquí se pretende es respecto del timbre de Educación y Cultura que es una contribución parafiscal, procede su delegación. Según la Sala Constitucional “(...) Fue con la aprobación del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley número 4755 del 3 de mayo de 1971, que se definió en el artículo 4 el concepto actual de tributo, estableciéndose la división tripartita que hoy se conoce, incluyendo dentro del término a los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por esta razón, para el año 1993 en que la Asamblea Legislativa, en su función de poder reformador, introdujo la reforma constitucional al artículo 124 de la Constitución Política, ya el legislador conocía de la evolución del concepto de tributo y su clasificación tripartita. Dicha definición ha sido utilizada además por esta Sala en numerosas oportunidades, como parámetro integrador del Derecho de la Constitución para resolver casos concretos (al respecto, ver sentencias 3923-96, 10134-99, 2001- 11936, 2002-06104, entre otras), entendiéndose que en materia tributaria debe distinguirse esa clasificación de los tributos. De otra parte, cuando el Poder Reformador ha querido comprender todas las especies de tributos, ha empleado el término “materia tributaria”, ejemplos de esto lo constituyen los artículos 105, párrafo 3°, y 123, párrafo 2° para el referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley. Lo anterior denota que para el Constituyente Derivado existe una clara e inequívoca diferencia entre el concepto genérico de tributo y el específico de impuesto nacional. Si bien las tres categorías forman parte del poder tributario del Estado, no pueden equipararse entre sí, pues su naturaleza es intrínsecamente diferente....” Sentencia 2896-08

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

- Universidad de Costa Rica

Facultativas

- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Cultura y Juventud.
- Ministerio de Hacienda
- Contraloría General de la República.

VI.- FUENTES

Normativas

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley N° 4755 Código de Normas y Procedimientos Tributarios del 3 de mayo de 1971.
- Ley N° 5923, Ley de Timbre de Educación y Cultura, del 18 de agosto del 1976
- Ley N° 8894, Ley de Creación del Sistema Nacional de Educación Musical, del 10 de noviembre de 2010.

Jurisprudenciales

- Sala Constitucional sentencia número 730 del año 1995.
- Sala Constitucional Sentencia número 1241 del año 2015.
- Sala Constitucional Sentencia número 3513 del año 1994

Administrativas

- Opinión Jurídica 176-2014
- C-235-2015 de 3 de setiembre de 2015.

Doctrinarias

- García-Escudero Márquez P. Manual de Técnica Legislativa, Editorial Aranzadi. SA, Pamplona, España, 2011.
- García-Escudero Márquez P. Módulo 2 Principios y Reglas de Técnica Legislativa: Contenido y Estructura de Ley. Fundación CEDDET, Edición 4.