

05 de mayo 2021
C-118-2021

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

Estimada señora:

Con aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su oficio MAC-DIR-093-2021 del 21 de enero de 2021, mediante el cual solicita que nos pronunciemos sobre las siguientes interrogantes que transcribo textualmente:

"1. ¿Cuál es el alcance de la Ley No. 6750 "Ley de Estímulo a las Bellas Artes Costarricenses", que establece que "Cuando el Estado o sus instituciones proyecten la construcción de un edificio público, para la prestación de servicios directos a la población, cuyo costo sobrepase los diez millones de colones, el Ministerio de Cultura, en coordinación con la institución correspondiente, deberá señalar, antes de la aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje mínimo de éstos que se dedicará a la adquisición o elaboración de obras de arte" en cuanto a los órganos y entes que componen el Estado?

2. ¿Cuál es el concepto de Estado aplicable a esta potestad? Esto, tomando en cuenta que esta ley encarga al Poder Ejecutivo su cumplimiento, pero existen una sede de órganos descentralizados territorialmente, o por materias, que ostentan autonomía jurídica.

3. Igual consulta se formula sobre la potestad derivada del artículo 2 de la Ley 6091, que encarga al Museo de Arte Costarricense la obligación de "supervisar las colecciones de arte del Estado, procurando su adecuada conservación, y decidir sobre toda adquisición de obras artísticas que se haga con fondos del Gobierno ". ¿Qué se entiende por Estado en esta norma? ¿A cuáles órganos o entes públicos alcanza la potestad del MAC en esta materia?"

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se acompaña la presente consulta del criterio de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura y Juventud, emitido mediante oficio MCJ-AJ-422-2020 del 25 de noviembre de 2020.

I. SOBRE EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE ESTÍMULO A LAS BELLAS ARTES COSTARRICENSES Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 89 de nuestra Constitución Política establece como uno de los fines de la República proteger y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, además de apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

A partir de dicha norma, la Sala Constitucional ha entendido que no solamente se impone una obligación de proteger el patrimonio cultural sino, además, debe reconocerse la existencia de un verdadero derecho fundamental, derivado del derecho a la cultura. Al respecto, indicó en la sentencia 2003-3656 de las 14:43 horas del 7 de mayo de 2007:

*"Bajo este contexto surge la tutela o protección del patrimonio cultural a cargo del Estado, toda vez que se enmarca dentro de la configuración del Estado Social de Derecho, con todas sus implicaciones, en virtud de lo cual se le conceptualiza como un verdadero derecho fundamental, que deriva del derecho a la cultura; y por lo tanto **es exigible frente a las autoridades públicas responsables de esta tutela, lo cual se traduce en la exigibilidad de actuaciones efectivas y concretas de la Administración que tutelen el patrimonio cultural. Este derecho tiene su sustento en la dignidad esencial de la persona humana, y en la necesidad de integrar este elemento con el desarrollo de la comunidad; de manera que comprende, no sólo el derecho de la persona a su autorrealización personal, sino también el derecho de la colectividad -población- a conformar su identidad cultural, toda vez que se constituye en un elemento esencial que coadyuva en esta importante tarea, por lo que también tiene implicaciones en la soberanía cultural de los Estados, concretamente en lo que respecta al resguardo de la personalidad cultural del país y a la exigencia de la cooperación internacional que al respecto pueda y deba darse. Es un derecho de la tercera generación, que se sustenta en el principio de solidaridad), por lo que se clasifica en la categoría de los derechos sociales, el cual tiene evidente trascendencia en tanto repercute en la vida en sociedad, por cuanto en virtud de éste se configura **un derecho de todo individuo -como exigencia de su dignidad esencial-, a participar en el patrimonio y en la actividad cultural de la comunidad a que pertenece; y genera el deber -responsabilidad- para las autoridades públicas de propiciar los medios adecuados de participación efectiva para garantizar el acceso*****

y ejercicio de este derecho, en la medida en que los recursos de que disponga lo permitan. De este modo, la cultura se constituye en el elemento de conciencia más significativo para la salvaguardia del patrimonio esencial que define la identidad nacional en diversos niveles, y que comprende la protección del folklore, el estímulo de intelectuales y artísticas, el fomento del intercambio internacional, la protección del patrimonio cultural, el fomento del desarrollo de las artes, la educación artística y el fomento del libro. Es así como todo hombre tiene derecho a la cultura, del mismo modo que a la educación, al trabajo y la libertad de expresión, derechos fundamentales con los que guarda directa relación.”(...) (La negrita no forma parte del original)

Como se observa, el reconocimiento del derecho fundamental a la cultura, es exigible ante toda autoridad pública y dentro de su contenido esencial se encuentra el fomento del desarrollo de las artes.

A pesar de la importancia de ese reconocimiento y que la tutela constitucional del patrimonio cultural y artístico es amplia, debemos señalar que en Costa Rica no existe una ley que regule de forma integral esta materia. Por el contrario, el legislador se ha decantado por una legislación sectorial, que en muchos casos se ha tornado insuficiente, ha sido derogada o ha quedado desfasada para cumplir con el fin constitucional de promoción de las artes y la cultura.

En ese intento del legislador por promover ese objetivo, nació precisamente la Ley de Estímulo a las Bellas Artes Costarricenses, N° 6750 del 29 de abril de 1982, sobre la cual se consulta, que según la exposición de motivos del proyecto de ley base, tenía como intención principal que el Estado estimulara el trabajo de los artistas que con su esfuerzo habían sido pioneros en las bellas artes costarricenses. Al respecto se indicó:

"No hay duda acerca de las condiciones en que han tenido que trabajar nuestros artistas: solamente el espíritu de superación y el amor por las bellas artes les han permitido sobresalir con éxito, pero aún no tienen protección por parte del Estado. Aunque algunas instituciones y ministerios han adquirido obras de artistas costarricenses, también hay muchos casos en que se han pagado sumas grandes de dinero por obras de artistas extranjeros. El arte no tiene fronteras al igual que la ciencia pero es necesario proteger y estimular a los artistas de Costa Rica, eso se puede lograr legislando de manera tal que las instituciones públicas estén obligadas a adquirir obras de arte costarricenses, cuando las necesiten para sus edificios."

Como se observa, en la intención original se evidenciaba una necesidad de proteger al artista nacional, instando a las instituciones públicas a adquirir obras de arte costarricenses para sus edificios. Precisamente por ello, el texto inicial del proyecto de ley, establecía en lo que interesa:

"Artículo 1. Las instituciones públicas podrán adquirir obras de arte para sus edificios solamente de artistas costarricenses.

Artículo 2. La Contraloría General de la República no autorizará gastos para que las instituciones autónomas, ministerios y demás dependencias oficiales importen o adquieran obras de arte extranjeras."

Se desprende de lo anterior que la intención del legislador era incorporar dentro del ámbito de aplicación de la ley a todas las dependencias oficiales, incluyendo a las autónomas.

Conforme la discusión del proyecto de ley fue avanzando, se contó con la participación de artistas nacionales y de la Directora de entonces del Museo de Arte Costarricense (Folio 12) y, además, se integró una comisión ad honorem conformada por ellos y por representantes de la Escuela de Bellas Artes de la Universidad de Costa Rica y coleccionistas privados (folio 15). Estas reuniones pusieron en evidencia la necesidad de modificar la redacción inicialmente propuesta, por lo que los diputados Mario Espinoza Sánchez y Alicia Vega Rojas presentaron ante la Comisión de Asuntos Hacendarios un nuevo texto de discusión, el cual incluía, además, una serie de estímulos tributarios y aduaneros para facilitar el ingreso y salida de las obras de arte, especialmente cuando se llevaban a exposiciones en el extranjero y, además, pretendía proteger el valor universal del arte, por lo que se amplió el ámbito de estímulo también para obras extranjeras (ver folios 5 y 99 del expediente legislativo)

En lo que interesa para la presente consulta, este nuevo texto del proyecto de ley estableció un artículo 7 que originalmente consignaba lo siguiente:

*"Artículo 7. Cuando se proyecte la construcción de un edificio público por parte **del Estado o sus instituciones**, el Ministerio de Cultura deberá señalar, antes de la aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje de éstos que se dedicará a la adquisición o a la elaboración de obras artísticas.*

La Contraloría General de la República no aprobará presupuestos de construcción de edificios públicos sin el requisito anterior."

Dicha redacción, sin embargo, no satisfacía por completo a los señores diputados miembros de la Comisión, pues consideraban que los edificios públicos menores no debían quedar comprendidos dentro de esa obligación y que debía establecerse un monto mínimo en el costo del edificio (Folios 32, 35, 36, 100, 101, 162). Inicialmente se propuso un valor tres millones de colones, pero finalmente la norma aprobada y vigente en la actualidad, estableció un monto mínimo de diez millones de colones (folio 155). Señala dicha norma:

"Artículo 7º.- Cuando el Estado o sus instituciones proyecten la construcción de un edificio público, para la prestación de servicios directos a la población, cuyo costo sobrepase los diez millones de colones, el Ministerio de Cultura, en coordinación con la institución correspondiente, deberá señalar, antes de la aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje mínimo de éstos que se dedicará a la adquisición o elaboración de obras de arte. La Contraloría General de la República no aprobará presupuestos de construcción de edificios públicos, sin el requisito anterior."

Sobre el particular transcribimos, en lo que interesa, parte de la discusión legislativa del artículo de cita:

" (...)

DIPUTADO VARGAS CARBONEL:

*Es solamente para poner en discusión el problema. No estoy seguro de que el límite que está establecido en la moción se haga efectiva, puede ser otra. El asunto es que hay que salvar la construcción de un edificio público, como lo decía en otra sesión se puede referir a la casetilla del guarda civil, que a menudo construyen las **municipalidades o el Gobierno** en los barrios de la ciudad y de ahí hasta las grandes edificaciones **y la idea es dedicar a la adquisición y elaboración de obras de arte, un porcentaje de las grandes edificaciones**; en ese sentido hay que establecer una pauta, una limitación. Esto de los tres millones tiene un inconveniente de que dentro de muy poco, sino es que ya, la casetilla del policía vale los tres millones. Es decir, el establecimiento de los números absolutos es muy complicado.*

El Area de la construcción que había pensado, esto también tiene que ver con el dinero. Porque si se va a construir una bodega para guardar cemento, yo pienso que nadie está pensando en que se va a hacer un mural. Es decir, en esto hay que establecer claramente todos los puntos, porque sino se va a entabrar y el artículo termina por no aplicarse, como ocurre a menudo si los primeros perjudicados van a ser los propios artistas.

Entonces con un criterio realista, hay que establecer una clasificación adecuada que haga realmente aplicable la norma en beneficio de la cultura y de los artistas nacionales.

(...)

DIPUTADO ESPINOZA SANCHEZ

Nada más para recordarle al señor diputado Mario Rojas que hay un precedente, claro que no es obligatorio en la ley, sino que habla de que se autoriza a las instituciones del Estado a invertir proyectos en obras de arte en sus edificios. Pero el consenso de estos grupos que participaron en estas reuniones, se dirigió al punto importante que fuera para estimular a los artistas nacionales, y que era mediante la obligación del Estado o de sus instituciones a dedicar parte de sus edificios, necesariamente a alguna obra de arte, un mural, una pintura etc. En un principio se habló de que fueran de artistas costarricenses, pero coincidiendo con el criterio de la apertura al arte universal, entonces se dejó abierto, porque también se llegó en algunos casos a definir de que no habría duda de que las instituciones del Estado, preferirían adquirir obras de artistas costarricenses en lugar de importarlas, aunque no estuviera señalado en la ley. Entonces don Mario, se debe a eso que no aparecen artistas costarricense porque se definió, que coincidiendo con todo el esquema general del proyecto se debería abrir las puertas al arte universal y si alguna institución podría traer o adquirir alguna obra de arte artística extranjero, ya sería una situación de presupuesto y que la Contraloría lo apruebe.

Pero en realidad se quiere obligar al Estado a que invierta en obra de arte, porque no hay duda que nuestros trabajadores de la cultura tendrían oportunidad de vender su obra a estas instituciones.

Yo le ruego al diputado Mario Rojas, que revisemos este aspecto para no desechar la albor original de obligar mediante una ley a las instituciones del Estado a invertir en cultura.

DIPUTADO FERNANDEZ SABORIO:

Creo que va a quedar para mañana la revisión para incluir en el artículo de este proyecto, ya sea por medio de un artículo nuevo o por medio de un

*transitorio la inquietud que planteo el diputado Cerdas Cruz, que me parece que es muy lógica. Así es que bien podríamos pensar de aquí a mañana si le buscamos alguna redacción al artículo 7°. A mí no me disgusta el principio. Yo no diría que es obligar a las instituciones del Estado, yo diría que es ponerlas a contribuir en alguna forma. Pero si hay razón en lo que planteaba el diputado Rojas Vega, en el sentido de que un edificio de tres millones o cuatro millones, bien puede ser una bodega de sal, o un silo, etc. Habría que ver qué tipo de edificación. Cuáles edificios son los que se les va a obligar en esta ley. **En fin, darle un poquito de oportunidad al Ministerio de Cultura para que éste señalara en cuáles edificios, y en qué tipos de edificios podría aplicarse este artículo 7°.***

En cuanto al monto que señalaba don Humberto, me parece que hoy en día un edificio de tres millones de colones es un edificio de características muy rústicas. Yo subiría este monto un poco más. Y por otro lado, dar al Ministerio de Cultura, señalar antes de la aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje mínimo de estas sumas. (...)

DIPUTADO ESPINOZA SANCHEZ:

*Muchas gracias don Humberto, es precisamente para insistir respetuosamente en ese sentido, de que se mantenga el espíritu de este artículo. Porque aquí de lo que se trata es de tomar una decisión. Es decir vamos a estimular en diferentes direcciones el arte, una de ellas obligando a las instituciones del Estado a invertir un poco en cultura, claro tal vez un porcentaje mínimo. Yo entiendo que la proposición del diputado Fernández Saborío, es para ponernos de acuerdo en redactar una moción para limitar verdaderamente esta inversión, aunque sea mínima, para estimular al artista costarricense. Pero sí coincido con usted don Humberto, de que ojalá se mantenga el espíritu en ese sentido, compartiendo desde luego la preocupación del diputado Mario Rojas, en el sentido de que hay que circunscribirse a la realidad económica por la que atraviesa el país. Pero si tenemos que pensar en la necesidad de estimular mediante ley la obra de arte costarricense, en este caso específico los edificios" (...) **Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo No.8925. folios 98 a 100.** (El subrayado no es del original)*

(...) Había quedado en discusión la moción de los diputados Fernández Saborío y Espinoza Sánchez que dice:

" Cuando se proyecte la construcción de un edificio público para la prestación de servicios directos a la población, cuyo costo sea

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 8

mayor de 10 millones de colones, por parte del Estado o sus instituciones, el Ministerio de Cultura, en coordinación con la institución correspondiente, deberán señalar antes de la aprobación definitiva de los planos y presupuestos, el porcentaje mínimo de éstos que se dedicarán a la adquisición o elaboración de obras de arte. La Contraloría General de la República no aprobará presupuestos de construcción de edificios públicos sin el requisito anterior”

DIPUTADO ESPINOZA SANCHEZ

*Para recordar que el diputado Vargas Carbonel, realmente nos aclaró el panorama que se presentaría en edificios públicos de menor cuantía; por ejemplo **centros de salud, unidad sanitaria, alguna escuelita**, etc; que sería ilógico tratarse de introducir algún aspecto de bellas artes en esos edificios. Entonces se determinó que sumas o construcciones mayores a diez millones de colones ameritaban este tipo de legislación para que de alguna manera se invierta en bellas artes, provenientes de artistas costarricenses. **Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo No.8925. folio 162.***

De igual forma en el dictamen favorable de mayoría, la Comisión Legislativa indicó:

*" Finalmente, nos pareció conveniente establecer las obligaciones de las instituciones estatales en lo que concierne a las **inversiones para obras de arte cuando se proyecten nuevos edificios**" Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo No.8925. Dictamen de mayoría afirmativo. folio 201. (El Subrayado no es del original)*

Como puede observarse, la discusión legislativa se centró en fijar el costo mínimo que debía tener el edificio público, pero, además, quedó implícita la voluntad del legislador de imponer la obligación del artículo 7 a todo edificio público que superara el monto establecido y que brindara servicios al público.

Si bien es confusa la terminología utilizada en la norma al referirse al Estado y sus instituciones como sujetos obligados, lo cierto es que algunos diputados mencionaron el caso de los edificios municipales, los centros de salud, las unidades sanitarias, escuelas, entre otros, lo cual evidencia que no sólo se pensó en los edificios públicos del gobierno central, sino que la norma estaba dirigida a todos los edificios públicos mayores.

Tal como quedó consignado en el dictamen de esta Procuraduría C-075-2004 del 2 de marzo de 2004: *"De la transcripción que precede, puede concluirse que la intención*

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 9

del legislador se perfiló a proteger y estimular a los artistas costarricenses, estableciendo como una de las medidas para ese efecto, la obligación del Estado y sus instituciones de dedicar un porcentaje del presupuesto dispuesto para construcción de edificios públicos nuevos, a la adquisición o elaboración de obras de arte. En ese sentido, resulta importante resaltar que la afectación se dirige a aquellos edificios nuevos destinados a la prestación de servicios directos a la población, lo que en el fondo pretende, no sólo la adquisición o realización de obras de arte nacionales, sino, su divulgación al público.”

Es por lo anterior que es criterio de este órgano asesor, que cuando el artículo 7 de la Ley 6750 se refiere al “Estado o sus instituciones”, está haciendo referencia a una acepción amplia del concepto del Estado, que incluye -en principio- a la Administración central y descentralizada, lo cual queda reforzado no sólo en la discusión legislativa arriba señalada sino, además, en la intención original del proyecto de ley que estaba dirigido a todas las “dependencias oficiales”, intención que nunca fue desvirtuada durante el trámite legislativo.

Además, debe considerarse que ya mediante Ley 5176 del 20 de febrero de 1973, se había facultado “al Gobierno Central, a las instituciones autónomas, semiautónomas y a las municipalidades, para que de acuerdo con sus posibilidades económicas, en sus presupuestos anuales de inversiones consignen partidas para promover la literatura, las artes nacionales, monumentos nacionales, **adquirir** piezas arqueológicas y **obras de arte** de autores nacionales, así como la edición de obras por parte de la Editorial de Costa Rica.”

Lo anterior evidencia que la aprobación posterior del artículo 7 de la Ley 6750 en el año 1982, lo que hizo fue convertir esa facultad en una obligación en aquellos casos en que se dieran las condiciones dispuestas por el legislador, en cuanto al valor del edificio público y que éste estuviera destinado a la prestación de servicios directos a la población.

Esta interpretación que realiza este órgano asesor de los antecedentes legislativos, es acorde, además, con el reconocimiento del desarrollo de las artes como derecho fundamental, derivado del derecho a la cultura, el cual, como indicamos resulta exigible a todas las autoridades públicas pues no sólo contribuye con la formación de la identidad nacional, sino que es correlativo al derecho de todo individuo de participar en el patrimonio y tener acceso a él. Precisamente, la intención del legislador siempre fue que los edificios públicos se convirtieran en espacios de acceso al arte por parte de la población.

Consecuentemente, la autonomía constitucional reconocida a algunas instituciones públicas, no puede ser obstáculo –por sí misma- para la aplicación de lo dispuesto en el

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 10

numeral 7 de la Ley 6750, pues la obligación ahí contenida lo que pretende es desarrollar un derecho también de rango constitucional, que se reconoce en el numeral 89 de la Constitución y que obliga al Estado a estimular las artes.

Esto, además, resulta conforme con el criterio de la Sala Constitucional expuesto en la sentencia N° 16810 del 28 de octubre del 2015, en la cual se refirió a la constitucionalidad de lo dispuesto en el numeral 7 de la Ley 6750 y en la reglamentación dispuesta mediante Decreto Ejecutivo N° 29479-C del 18 de abril de 2001. En esa oportunidad la Sala indicó:

*"En criterio de este Tribunal, la interpretación apuntada es la que procede aplicar en el caso que se examina, dado que, resulta evidente que la normativa cuestionada –tanto la disposición legal como su desarrollo reglamentario– no es, en sí misma, contraria al Derecho de la Constitución, sino que, muy por el contrario, es razonable y resulta consecuente con el mandato consagrado en el numeral 89 del texto fundamental que dispone que "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, **conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico**" y el numeral 18) del artículo 121 constitucional que le impone a la Asamblea Legislativa la obligación, precisamente, de promover el progreso de las ciencias y las artes. Esto al procurar que las instituciones del Estado, en el momento que proyecten la construcción de un edificio público para la prestación de servicios directos a la población y cuyo costo sobrepase los 10 millones de colones, destinen un porcentaje mínimo de su presupuesto a la adquisición o elaboración de obras de arte. Dicho porcentaje, según se desarrolló reglamentariamente, ronda entre un 1% y un 2% del monto total de la obra de infraestructura, **siendo el Museo de Arte Costarricense la entidad encargada de estudiar y autorizar la adquisición de obras artísticas que se realicen con fondos públicos**. De este modo, la normativa que se reprocha de inconstitucional lo que procura es que la obra de arte tenga, efectivamente, un valor artístico relevante para el patrimonio artístico de la Nación.*

(...)

Considera este Tribunal que declarar la inconstitucionalidad de toda la normativa cuestionada –tal y como lo pretenden la accionante– generaría un efecto perverso en perjuicio de la inversión y el fomento de las artes y la cultura."(El destacado no forma parte del original)

Nótese que en dicha sentencia la Sala Constitucional avaló la constitucionalidad de lo dispuesto en el numeral 7 de la Ley 6750 y su reglamento, reconociendo que la obligación ahí impuesta forma parte de la competencia del legislador para estimular el progreso de las artes, derivada de lo dispuesto en el numeral 121 inciso 18) de la Constitución y de la obligación contenida en el numeral 89 constitucional ya comentado. Adicionalmente, la Sala reconoce en esa sentencia la competencia del Museo de Arte Costarricense para estudiar y autorizar la adquisición de obras artísticas que se realicen con fondos públicos, sobre lo cual nos referiremos más adelante.

Debe considerarse, que en dicha sentencia se discutía sobre la constitucionalidad de la aplicación de la obligación contenida en el numeral 7 de la Ley 6750, a la Caja Costarricense de Seguro Social, dada su especial autonomía reconocida constitucionalmente. Sobre este particular, la Sala estimó que la norma en cuestión debía interpretarse en el sentido de que la obligación ahí dispuesta no podía ser oponible a dicha institución.

Sin embargo, dentro de los razonamientos de la Sala para disponer lo anterior, no está el tema de la autonomía constitucional dispuesta a favor de la Caja, sino más bien, que los recursos de la seguridad social se encuentran atados constitucionalmente a un fin específico. Al respecto señaló:

"...sí resulta contrario al Derecho de la Constitución, aplicar la normativa en cuestión, concretamente, el artículo 7 de la Ley de Estímulo de las Bellas Artes a la Caja Costarricense de Seguro Social -concretamente los fondos y las reservas de los seguros sociales-, ya que, implicaría que recursos atados, constitucionalmente, a los fines de la seguridad social, sean utilizados en diversos propósitos, como lo es, en este caso, la promoción del patrimonio artístico, violentándose lo dispuesto en el artículo 73, párrafo tercero, de la Constitución Política."

Nótese que la exclusión que hace la Sala a favor de la CCSS, lo es en razón de la naturaleza de los fondos de la seguridad social y no por la autonomía que le fue reconocida. Esto queda más claramente dispuesto en dicha sentencia cuando la Sala dispuso:

"(...)

Considera este Tribunal que declarar la inconstitucionalidad de toda la normativa cuestionada –tal y como lo pretenden la accionante– generaría un

*efecto perverso en perjuicio de la inversión y el fomento de las artes y la cultura. Por ende, lo que procedería en el sub lite, es interpretar las normas cuestionadas conforme al principio de supremacía constitucional previsto en los numerales 11 y 12 de la Constitución, de manera que se entienda que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73, párrafo tercero, de nuestro Texto Fundamental, no son aplicables a la Caja Costarricense de Seguro Social, específicamente, en relación con los fondos y las reservas de los seguros sociales. **Lo anterior, no obsta que la misma Caja, dedique otros recursos distintos al seguro social, a la compra de obras de arte.**"(La negrita no es del original)*

De lo anterior se desprende que los recursos de la Caja que no están destinados a los fondos y reservas de la seguridad social, sí pueden ser previstos para la compra de obras de arte, con lo cual se evidencia que la autonomía de dicha institución no la excluye por sí misma de la aplicación del artículo 7, sino que más bien, la exclusión se da por la naturaleza de los fondos atados constitucionalmente.

Es por ello, que la primera conclusión a la que debemos llegar, es que la obligación dispuesta en el artículo 7 de la Ley 6750, aplica para la construcción de todo edificio público que preste servicios directos a la población, cuyo costo sea superior a los diez millones de colones, siempre y cuando esa institución no tenga sus fondos atados constitucionalmente, tal como sucede en el caso de la CCSS. Por tanto, el concepto de Estado y sus instituciones del que parte dicha norma es un concepto amplio que abarca tanto al Poder Central como al Poder Descentralizado, sea la totalidad de la Administración Pública.

Si bien podríamos señalar que el monto de diez millones de colones que establece la norma, no responde en la actualidad a la intención del legislador de establecer la obligación únicamente para los edificios públicos mayores, lo cierto es que la técnica legislativa utilizada al momento de aprobarse la ley, obliga a que mientras no exista una reforma legislativa, se aplique tal obligación a todo edificio público que supere el monto indicado y que esté destinado a dar servicios directos a la población.

Para ampliar sobre tal conclusión, estimamos relevante referirnos a los diferentes grados de autonomía reconocidos constitucionalmente, salvo el caso de la CCSS que ya fue analizado por la Sala Constitucional en la sentencia indicada. Específicamente, nos referimos al caso de las instituciones autónomas (artículo 188 constitucional), las universidades (artículo 84 constitucional) y las municipalidades (artículo 172 de la

Constitución), a las cuales se les reconoce un grado de autonomía distinta frente a otros poderes del Estado.

En el caso de las instituciones autónomas en general, éstas encuentran regulación en el artículo 188 de la Constitución Política, norma en la cual se reconoce su independencia administrativa y su sujeción a la ley en materia de gobierno. A esto se le ha llamado autonomía de primer grado, por lo que si bien pueden utilizar los recursos humanos, materiales, financieros y de cualquier otro tipo de la forma que estimen más conveniente para cumplir los fines que se le han asignado, puede someterse a la ley y a un poder de dirección del Poder Ejecutivo (ver criterio C-157-2016 del 18 de julio de 2016).

Es por ello que, en este caso, la obligación dispuesta en el numeral 7 de la Ley 6750, no choca con la autonomía de primer grado reconocida a favor de las instituciones autónomas, pues se trata como indicamos, del desarrollo del derecho fundamental consagrado en el numeral 89 de la Constitución y de la atribución reconocida a la Asamblea Legislativa en el artículo 121 inciso 18) de la norma fundamental.

Ahora bien, en cuanto a las **universidades del Estado**, el Constituyente ha reconocido una autonomía mucho más calificada. Al respecto, este órgano consultivo, mediante el dictamen C-157-2016 del 18 de julio de 2016, señaló que los entes públicos universitarios constituyen una modalidad de descentralización funcional, sin embargo se les reconoce un nivel excepcional de autonomía, en tanto, conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. En palabras de la Sala Constitucional:

"Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo

*jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. **La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense ..."** (Sentencia 1313-93 de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1993) (La negrita no es del original)*

La sentencia anterior resulta relevante, por cuanto si bien las universidades cuentan con autonomía plena, lo cierto es que dicha autonomía se refiere a la independencia que debe garantizárseles para los fines bajo los cuales fue creada la universidad, sea su misión de cultura y educación superiores. Pero ello, no les otorga un régimen de inmunidad ante la ley en aquellos otros temas que no atenten contra su autonomía, tal como es el caso de la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley 6750, que más bien es acorde con el fin de la universidad de promover el arte y la cultura.

Por tanto, la obligación impuesta por el legislador en el artículo 7 analizado, no es incompatible con la autonomía universitaria, sino que, por el contrario, es acorde con el fin principal de las universidades de dar difusión al arte y a la cultura (al respecto pueden consultarse también las leyes orgánicas de las distintas universidades públicas). Lo anterior, sin perjuicio de lo que resuelva sobre este tema la Sala Constitucional como intérprete supremo de la Constitución y de lo que señalaremos luego sobre la forma en que debe ejercerse la competencia concreta del Museo de Arte Costarricense.

Finalmente, debemos referirnos al caso de las municipalidades, las cuales constituyen corporaciones territoriales encargadas de la gestión de los intereses y servicios locales,

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 15

competencia que ejercen de manera autónoma por disposición del artículo 170 de la Constitución Política y los artículos 2 y 4 del Código Municipal.

Sobre esta autonomía reconocida constitucionalmente a las municipalidades, la Sala Constitucional ha señalado que incluye la capacidad que tienen de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón). Además, implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa (voto N° 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999).

Dicha autonomía, sin embargo, está limitada al ámbito de "lo local", por lo que la Sala Constitucional también ha aceptado que: *"esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder Ejecutivo, no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo"* (voto 2007-013577 de las 14:40 horas del 19 de setiembre de 2007)

Consecuentemente, al ser la promoción del arte y la cultura un tema de interés nacional, que no se circunscribe estrictamente a "lo local", este órgano asesor considera que el legislador puede imponer a las municipalidades la obligación dispuesta en el numeral 7 de la Ley 6750, sin que ello atente contra su autonomía. Lo anterior, sin perjuicio de lo que resuelva sobre este tema la Sala Constitucional como intérprete supremo de la Constitución y de lo que señalaremos luego sobre la forma en que debe ejercerse la competencia concreta del Museo de Arte Costarricense.

II. SOBRE LOS ALCANCES DE LAS ATRIBUCIONES DE SUPERVISIÓN Y APROBACIÓN DEL MAC

La señora Directora del Museo de Arte Costarricense (MAC) nos consulta sobre los alcances de la potestad derivada de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 6091, que encarga a la institución que representa la "supervisión" de las colecciones de arte del

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 16

Estado, procurando su adecuada conservación, además de decidir sobre toda adquisición de obras artísticas que se haga con fondos del Gobierno. Específicamente consulta qué se entiende por Estado en esta norma y a cuáles órganos o entes públicos alcanza la potestad del MAC en esta materia.

Sobre el particular, debemos señalar que la Ley N° 6091 del 7 de octubre de 1977, crea al Museo de Arte Costarricense, como un órgano adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud, con personalidad jurídica propia (art.4) que "(...) *velará por el fomento, la conservación, la divulgación y el estímulo de las artes y la literatura costarricenses en todas sus manifestaciones (...)*" (art. 1).

El artículo 2 de esa misma Ley establece los objetivos del Museo, al señalar lo siguiente:

*El Museo de Arte Costarricense procurará reunir y exhibir las obras más importantes de las artes plásticas costarricenses, en forma metódica, sistemática y constante, por medio de su colección permanente y de exhibiciones temporales, organizadas tanto en su sede como en otras salas de exposición, dentro y fuera del territorio nacional; estimulará la investigación y la creación artísticas por medio de becas y de talleres especiales; propiciará la investigación y la divulgación de los valores artísticos costarricenses mediante documentos y reproducciones, publicaciones y conferencias; **supervisaré las colecciones de arte del Estado, procurando su adecuada conservación, y decidirá sobre toda adquisición de obras artísticas que se haga con fondos del Gobierno y, en general, llevará a cabo con toda amplitud los fines para los cuales se crea.** (La negrita no forma parte del original)*

Como se desprende de las normas citadas, el legislador otorgó al Museo de Arte Costarricense un poder de supervisión sobre las colecciones de arte del Estado y, además, le reconoció un poder de decisión sobre la adquisición de obras artísticas que se haga "con fondos del gobierno".

Si se revisan las actas legislativas, no existe una referencia clara a los alcances de tales obligaciones, sin embargo, sí hay constancia de que la intención del legislador siempre fue crear al Museo de Arte Costarricense como el organismo especializado del Estado en materia de artes plásticas, pasándole las funciones que antes realizaba la Dirección General de Artes y Letras del Ministerio de Cultura (folio 9 del expediente legislativo 7925).

Esa intención es acorde con el texto de la Ley, al reconocer al MAC la competencia para velar "*por el fomento, la conservación, la divulgación y el estímulo de las artes y la literatura costarricenses en todas sus manifestaciones (...)*" (art. 1).

Podría afirmarse entonces, que la competencia del MAC es amplia y que, como órgano desconcentrado del Ministerio de Cultura y Juventud, ejerce la rectoría en materia de artes plásticas y literatura costarricense en todas sus manifestaciones. Ergo, constituye el órgano técnico en esta materia.

En esa misma línea, el Decreto Ejecutivo No. 19169-O del 4 de agosto de 1989, Reglamento del Museo de Arte Costarricense, establece:

"Artículo 1: El Museo será administrado por una junta de siete miembros, nombrada por el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes y que tendrá las siguientes atribuciones:

g) Examinar y resolver las solicitudes de adquisición de obras artísticas para otras instituciones de Estado, cuando la dirección las someta a su consideración, o cuando lo solicite uno de los miembros de la Junta. La Junta podrá delegar en la Dirección y el personal técnico del museo esta atribución, mediante el reglamento que apruebe al respecto.
(...)"

Como se observa, el MAC debe examinar y resolver todas las solicitudes de adquisición de obras artísticas para otras instituciones, aunque debemos reconocer también que, lamentablemente, el marco normativo existente no es claro en cuanto a la forma en que el MAC debe ejercer esa función en la práctica, lo cual nos obliga a realizar una interpretación de los alcances de esa rectoría que le ha conferido el legislador, especialmente cuando debe ejercer esas funciones frente a los entes autónomos del Estado.

Para esta Procuraduría tal interpretación debe hacerse, en primer lugar, a partir del marco constitucional ya comentado, que reconoce, de lo dispuesto en el artículo 89 constitucional, un verdadero derecho fundamental a la cultura y, específicamente al desarrollo de las artes, derecho que es exigible ante toda autoridad pública.

En reconocimiento de ese derecho fundamental, la Sala Constitucional ha interpretado de manera amplia la competencia del MAC en esta materia, al señalar que es: "***el Museo de Arte Costarricense la entidad encargada de estudiar y***

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 18

autorizar la adquisición de obras artísticas que se realicen con fondos públicos” (sentencia N° 16810 del 28 de octubre del 2015)

Nótese que la Sala parte de un concepto general de fondos públicos, para justificar la competencia del MAC en esta materia, pues en nuestro criterio, la intención del legislador siempre fue procurar que lo que se adquiriera con esos recursos tenga un valor artístico, estético, histórico o de otra índole, que pueda ser determinado por el órgano técnico en la materia y que enriquezca las colecciones de arte existentes en nuestro país. Así está desarrollado también en el Decreto Ejecutivo 29479-O del 18 de abril de 2001, al establecer:

"Artículo 2°. Autorización. El Museo de Arte Costarricense, será la entidad encargada de estudiar y autorizar la adquisición de obras artísticas, que se realicen con fondos públicos, aspecto que la institución interesada deberá hacer de conocimiento de quien venda o done la obra."

Centralizar tal atribución en el MAC, garantiza que la inversión en el arte se realice bajo criterios estrictamente técnicos y que las obras artísticas que se adquieran con fondos públicos, sin importar de qué institución se trate, tengan un valor artístico y cultural, que es precisamente el fin constitucional que debe garantizar el Estado como un todo. En otras palabras, la autorización y supervisión que realiza el MAC sobre las colecciones de arte del Estado, es una garantía para la correcta utilización de los recursos públicos empleados y la conservación de lo adquirido bajo estrictos estándares técnicos.

Debe tenerse en consideración, además, que esa competencia de interés nacional que ejerce el MAC, no desvirtúa las competencias sustantivas reconocidas a otros órganos o entes públicos, aun aquellos que cuentan con autonomía garantizada constitucionalmente.

La especificidad de la materia artística es ajena a la competencia sustantiva reconocida a otros órganos o entes públicos, aun en el caso de los entes autónomos. Por tanto, someterlos a los criterios técnicos del órgano rector, en una materia que no es propia de su competencia, no menoscaba su autonomía, que está dirigida al cumplimiento de sus fines y atribuciones legales y constitucionales.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar que los entes descentralizados, por el simple hecho de su descentralización cuentan con al menos autonomía administrativa garantizada constitucionalmente (artículos 84, 172 y 188). Esto implica que pueden

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 19

utilizar los recursos humanos, materiales, financieros y de cualquier otro tipo de la forma que estimen más conveniente para cumplir los fines que se les han asignado.

Ese es precisamente el límite en el ejercicio de las competencias que ejerce el MAC frente a los entes autónomos, pues todas las decisiones relativas a la oportunidad, planeación, inversión y presupuesto de los recursos para la adquisición y conservación de las obras de arte, deben ser adoptadas por el respectivo ente autónomo, en ejercicio de su autonomía administrativa.

En otras palabras, el poder de aprobación y supervisión que realiza el MAC por disposición del artículo 2 de su Ley, debe hacerse desde una perspectiva estrictamente técnica, pero corresponde al ente autónomo presupuestar los recursos y decidir el momento de esa inversión, a la luz de su autonomía administrativa, sin que ello implique desobedecer el criterio técnico. Consecuentemente, el ejercicio de la competencia del MAC no puede conducir a una pérdida de "los poderes de administración" propios de estos entes autónomos.

En todo caso, es innegable que el legislador le reconoció al MAC la competencia general para supervisar las colecciones de arte del Estado, procurando su debida conservación, sin hacer distinción si se trata de Administración central o descentralizada, por lo que, en principio, no puede hacerse distinción donde la ley no lo hace. Por ello, para que una institución proceda a la adquisición de una obra de arte, utilizando al efecto fondos públicos, resulta obligatorio contar con el aval del Museo de Arte Costarricense, el cual, además, cuenta con un poder de supervisión sobre las obras y colecciones que se adquieran.

Lo anterior, salvo cuando exista ley especial que excluya la competencia del MAC en esta materia, como en el caso del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo, que el legislador le autorizó mediante Ley 7758 del 19 de marzo de 1998, la facultad de aprobar las adquisiciones de las obras artísticas de su colección (al respecto ver dictamen C-016-1999 del veinte de enero de 1999).

De esta forma evacuamos la consulta presentada por la señora Directora del Museo de Arte Costarricense, advirtiendo que la interpretación constitucional que se realiza en este dictamen, lo es sin perjuicio de lo que eventualmente pueda decidir la Sala Constitucional como intérprete supremo de la Constitución y de las reformas legales que puedan realizarse en esta materia ante los vacíos normativos que hemos señalado.

III. CONCLUSIONES

De lo expuesto debemos llegar a las siguientes conclusiones:

- a) La Sala Constitucional ha reconocido que el artículo 89 constitucional no sólo impone la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural, sino que, además, reconoce un verdadero derecho fundamental a la cultura, exigible ante toda autoridad pública y cuyo contenido esencial abarca el fomento del desarrollo de las artes;
- b) De las actas legislativas, así como del criterio de la Sala Constitucional, puede concluirse que la obligación dispuesta en el artículo 7 de la Ley 6750, sobre la adquisición de un porcentaje de obras de arte cuando se construya un edificio público, aplica cuando en éste se presten servicios directos a la población, cuyo costo sea superior a los diez millones de colones y siempre y cuando esa institución no tenga sus fondos atados constitucionalmente, tal como sucede en el caso de la CCSS con aquellos destinados a la seguridad social. Por tanto, el concepto de Estado y sus instituciones del que parte dicha norma, es un concepto amplio que abarca tanto al Poder Central como al Poder Descentralizado, sea la totalidad de la Administración Pública;
- c) La Ley N° 6091 del 7 de octubre de 1977, crea al Museo de Arte Costarricense (MAC) como órgano desconcentrado del Ministerio de Cultura y Juventud y le reconoce la rectoría en materia de artes plásticas y literatura costarricense en todas sus manifestaciones. Ergo, constituye el órgano técnico en esta materia;
- d) La autorización y supervisión que realiza el MAC sobre la adquisición y conservación de las colecciones de arte del Estado, es una garantía para la correcta utilización de los recursos públicos empleados y la conservación de lo adquirido bajo estrictos estándares técnicos, garantizando que las distintas colecciones cumplan con un valor artístico y cultural, que contribuya con los fines del Estado en esta materia;
- e) La especificidad de la materia artística es ajena a la competencia sustantiva reconocida a otros órganos o entes públicos, aun en el caso de los entes autónomos. Por tanto, someterlos a los criterios técnicos del órgano rector, en una materia que no es propia de su competencia, no menoscaba su autonomía, que está dirigida al cumplimiento de sus fines y atribuciones legales y constitucionales;
- f) Consecuentemente, el poder de aprobación y supervisión de las colecciones de arte que realiza el MAC desde una perspectiva estrictamente técnica, está dirigido a la Administración central y descentralizada, sin embargo, ello no

Señora
Sofía Soto Maffioli
Directora
Museo de Arte Costarricense

05 de mayo 2021
C-118-2021
Página 21

puede conducir a la pérdida de los “poderes de administración” de los entes autónomos, especialmente en lo que se refiere al momento de presupuestar los recursos;

- g) La competencia de aprobación y supervisión del MAC, únicamente puede excluirse cuando exista ley especial o cuando así lo disponga la Sala Constitucional como intérprete supremo de la Constitución.

Atentamente,

Silvia Patiño Cruz
Procuradora