Al contestar refiérase
al oficio n.º **09323**

13 de mayo, 2025
DFOE-BIS-0275

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
fsanchez@asamblea.go.cr
Area-Comisones-VI@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado "Ley para fortalecer el apoyo al Sector Cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados (reforma parcial a la ley 4788, Crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y sus reformas)", tramitado bajo el expediente n.° 24.808

Nos referimos a su oficio n.° AL-CPAHAC-544-2024-25 del 12 de marzo de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "Ley para fortalecer el apoyo al Sector Cultural mediante el establecimiento de habilitaciones legales para el Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados (reforma parcial a la ley 4788, Crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y sus reformas)", tramitado mediante el expediente legislativo n.° 24.808. La presente asesoría se emite conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende dotar al Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) y a sus órganos desconcentrados de herramientas legales y administrativas fundamentales para fortalecer al sector cultural independiente. Lo anterior por medio de la habilitación legal de acciones que les permitirán atender diversas necesidades detectadas en el marco jurídico que respalda el desarrollo de las acciones, proyectos y programas sustantivos.

Según la motivación del proyecto, el MCJ y algunos de sus órganos desconcentrados no cuentan con la posibilidad de arrendar y establecer mecanismos de garantía para el uso de espacios y/o recursos materiales, a pesar de que existe infraestructura cultural que podría ayudar al Ministerio a generar recursos para su propia operación. Esta materia cuenta con reserva de ley, por lo que si no existe una norma expresa que faculte a la Cartera a realizarla, no se puede utilizar.

De igual forma, a partir de las constantes demandas del sector de contar con espacios físicos de la infraestructura del MCJ para difundir, promover, ejecutar y comercializar sus productos culturales, es necesario facultar a la institución para que permita el uso gratuito de sus espacios (figura diferente al arrendamiento supracitado). Lo anterior de manera tal que los diferentes trabajadores de la cultura (artistas escénicos, artesanos, escritores, pintores, diseñadores, entre otros), se vean apoyados por el MCJ en sus emprendimientos culturales, permitiendo su dinamización económica con la venta de sus productos a la comunidad.

La iniciativa prosigue refiriendo que es indispensable para el MCJ contar con autorización legal para establecer, reglamentar y operativizar el rubro de extrafunciones, que es un componente salarial que percibe el personal relacionado con el proceso de presentación de actividades artístico-culturales. Además de cumplir con sus labores ordinarias, el personal debe continuar realizando sus funciones una vez concluida su jornada ordinaria, durante fines de semana, días de descanso y feriados (sin que esto sea considerado horas extra), con el fin de garantizar la realización de diversas actividades culturales y actos especiales que programan los anfiteatros, museos, casas de la cultura, gimnasios deportivos o cualquier otro espacio que se adecue y permita la presentación de actividades.

Asimismo, se pretende que el MCJ y sus órganos desconcentrados puedan contar con habilitación legal expresa para definir y recaudar los montos por concepto de entradas o boletos a sus espectáculos o eventos, incluyendo la emisión de las regulaciones propias al otorgamiento de entradas de cortesía. Por otra parte, la exposición de motivos señala que varias instituciones ligadas al MCJ desarrollan procesos formativos en áreas culturales en los que la mayoría ofrecen becas a gran cantidad de estudiantes, pero deben generar autosostenibilidad con cobros simbólicos por concepto de matrículas de los cursos, talleres o actividades formativas que se imparten, por lo que también es necesario que se habilite el cobro por estos conceptos.

Aunado a lo anterior, la exposición de motivos justifica la necesidad de dar respaldo legal a la figura de coproducción cultural y/o artística, utilizada tradicionalmente por el MCJ para el desarrollo de sus actividades propias de apoyo al sector cultural independiente. Mediante esta figura, el Ministerio, sus programas y sus órganos desconcentrados, producen conjuntamente un espectáculo, obra escénica, teatral, coreográfica, musical o cinematográfica, así como actividades didácticas relacionadas con las disciplinas del giro de estos programas y órganos, con la participación de otros sujetos privados y/o públicos.

Para este propósito se destinan recursos de infraestructura, artísticos y técnicos, que se entienden como aquellos necesarios para desarrollar la actividad, los cuales pueden consistir en actividades como préstamo de vestuario, utilería, calzado, maquillaje, escenografía, iluminación, banda sonora, ejecución musical, peluquería, fotografía,

decorados, telones y el personal artístico en sus diversas disciplinas. Se argumenta en la exposición que esta figura no requiere estar supeditada a la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, por no corresponder a un medio por el cual el MCJ adquiere bienes o servicios para cumplir su fin público.

La exposición de motivos continúa señalando la habilitación legal de otorgar fondos concursables no reembolsables, figura jurídica, que -afirma la exposición- no requiere estar supeditada a la Ley General de Contratación Pública y su Reglamento, por no corresponder a un medio por el cual el MCJ adquiere bienes o servicios para cumplir su fin público. El Estado brinda fondos públicos no reembolsables a una persona u organización para el desarrollo de proyectos culturales que permiten una dinamización económica de los sectores y coadyuvan en el ejercicio de los derechos culturales. Por medio de los fondos concursables las personas y las organizaciones aprenden sobre gestión mediante el desarrollo del proyecto y las instituciones aprenden nuevas formas de relacionarse con la sociedad civil.

Aunado a lo anterior, a nivel regional e internacional existe una serie de iniciativas para fortalecer los intercambios culturales entre países, que impactan de forma positiva en la cultura nacional. Por ejemplo, se tienen iniciativas regionales internacionales como Ibermedia, Ibercultura Viva, Ibermuseos, Iberescena, Ibermúsicas, entre otras, que constituyen alianzas internacionales que promueven el intercambio, la creación y la profesionalización artística y/o cultural, favoreciendo a los países que las integran con cooperación técnica, financiera o artística.

De acuerdo con la exposición, es medular que el MCJ y sus órganos desconcentrados cuenten con fundamento legal para sustentar la participación en iniciativas culturales, regionales e internacionales que permitan el financiamiento de proyectos culturales y artísticos, cubriendo los costos correspondientes para la participación del país, y de esta manera beneficiar no sólo a los artistas y gestores culturales, sino también a la población en general con la creación y difusión de productos y proyectos artísticos abiertos a las comunidades.

Para el cumplimiento de estas habilitaciones, el proyecto de ley propone adicionar un artículo 2 bis a la "Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes", Ley n.°4788 del 5 de julio de 1971, para incluir los elementos citados previamente.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, pues dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Observa esta Contraloría que la actual Ley n.° 4788 es una ley con escasas regulaciones sobre el funcionamiento del Ministerio y el proyecto de ley busca llenar esos vacíos en las áreas de interés de la institución, enumeradas en los diferentes incisos de la propuesta bajo la figura de las *habilitaciones legales* y se desarrollan en la exposición de

motivos. Se hace hincapié en que al ser regulaciones con la jerarquía propia de una ley, se evitan cuestionamientos sobre la legitimidad o legalidad para hacer las modificaciones planteadas.

El proyecto pretende la incorporación de un artículo 2 bis en la Ley n.° 4788. En particular, en los incisos a, b, d, e y h, pretende la regulación de aspectos operativos y propios del funcionamiento del Ministerio, los cuales deben complementarse con la publicación del respectivo Reglamento, según se indica en el transitorio del proyecto.

En cuanto al pago de "extrafunciones" (inciso c), este tema ya ha sido abordado por esta Contraloría en el oficio n° DJ-1794 (04365) del 13 de mayo de 2010. En esa oportunidad se consultó sobre "la base jurídica necesaria para continuar con el pago de "extrafunciones" al personal del TNCR", siendo posición de este Órgano contralor:

> *Con respecto a la solicitud que se formula, le indicamos que esta Contraloría General se ha referido en varias oportunidades de forma amplia sobre el tema de extrafunciones y de trabajo extraordinario, aclarando el marco jurídico aplicable al caso. En este sentido se indicó a las autoridades del Teatro Nacional que la autorización de pago de trabajo extraordinario de acuerdo con el artículo 17 de la Ley No. 8422 está referida a actividades de corte excepcional, temporal, sin vocación de continuidad, permanencia y regularidad. Al efecto, en los distintos oficios emitidos se diferenció esta figura con la de tiempo extra funciones y se advirtió acerca de la necesidad de clarificar el supuesto aplicable. Por ello tal y como se indicó en anteriores oficios, la Administración del Teatro Nacional es la responsable de determinar, establecer y justificar la organización de su personal para la atención de los eventos artísticos y culturales por parte de su personal en horario fuera de la jornada ordinaria conforme con el ordenamiento jurídico. Para ello es preciso que se tenga claridad sobre el alcance las figuras jurídicas aplicables, tanto del trabajo extraordinario como el de tiempo extra funciones, de modo que pueda aplicar de forma legítima aquella que corresponda con la realidad institucional. De allí que las razones que hayan planteado las autoridades del Teatro Nacional para justificar la aplicación del artículo 143 del Código de Trabajo a la situación de sus trabajadores, son parte del ejercicio de sus atribuciones y potestades como administración responsable de los actos y decisiones adoptadas, así como de su respectiva justificación. Y en ese contexto, su enjuiciamiento o valoración resultan ajenas al análisis en esta sede, tal como lo dispone al efecto el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428. Por lo demás, si lo que se pretende es una interpretación jurídica del alcance del artículo 143 del Código de Trabajo, dicha función es competencia de la Procuraduría General de la República y no de este órgano contralor, quien en las materias relacionadas con la Ley 8422 ya se ha pronunciado ampliamente.*

De lo expuesto se deduce que la figura de extrafunciones presenta particularidades en su funcionamiento que deben armonizarse con otras normas jurídicas como las citadas en el oficio de comentario e incluso consultarse con las administraciones competentes por la temática como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o la misma Procuraduría General de la República.

Asimismo, con la promulgación de la Ley n.° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, se estableció la reserva de ley para la creación de nuevos incentivos y compensaciones salariales; además, se maximiza la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal en orden a la búsqueda del equilibrio presupuestario. En esta misma

línea, es preciso considerar los propósitos de estandarización de las remuneraciones, de acuerdo con la Ley Marco de Empleo Público.

Concerniente a la figura de los fondos concursables no reembolsables[1], y en consideración a que el origen de tales fondos puede corresponder al giro de recursos provenientes del erario, resulta indispensable que la habilitación legal propuesta defina y establezca los mecanismos de control y rendición de cuentas que aseguren el adecuado manejo y fiscalización de los fondos de origen público que se distribuyan entre quienes resulten ganadores de los concursos. Lo anterior con el fin de que se incorporen las responsabilidades atribuibles a cada uno de los sujetos que participen en ese tipo de aportes de origen público. Si bien los beneficiarios no tienen la obligación de devolver el monto recibido en función del concurso, se debe considerar el interés público perseguido para el otorgamiento del fondo y una obligación de rendición de cuentas, como garantía de la satisfacción de esa finalidad pública.

Finalmente, observa esta Contraloría que en fechas similares a la solicitud realizada en el oficio AL-CPAHAC-544-2024-25, también hemos sido notificados del expediente legislativo n.° 24.119, Ley para autorizar al Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrado a dar en custodia o administración de sujetos privados, fondos y actividades públicas (Reforma parcial a la Ley n.° 4788 de 5 de julio de 1971, Crea el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y sus reformas), razón por la cual se recomienda valorar la concordancia entre esa propuesta y la actual, objeto de este análisis. Cabe destacar que la CGR se refirió a este proyecto de ley en sus oficios n.° DFOE-BIS-0575 (20831) del 13 de diciembre de 2024 y DFOE-BIS-0211 (07638) del 01 de abril de 2025.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que el proyecto de ley busca solucionar problemas de regulación, principalmente de índole operativo, del Ministerio de Cultura y Juventud y sus órganos desconcentrados, en atención a las carencias normativas de su ley actual. Para ello, se ofrecen varias habilitaciones legales, sobre temas propios del quehacer ordinario de la administración y se acude a la jerarquía legal para obtener mayor certeza jurídica en su implementación.

Respecto al esquema salarial de las extrafunciones, es importante armonizar con las consultas a las administraciones competentes para tener certeza de su legalidad. Lo anterior, dada la intención manifiesta del legislador de evitar la creación de incentivos laborales y armonizar cualquier tipo de remuneración con los propósitos de estandarización que pretende la Ley Marco de Empleo Público, así como la sostenibilidad fiscal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

En cuanto a los fondos concursables no reembolsables, en el tanto sean fondos de origen público, se deben definir y establecer los mecanismos de control y rendición de

[1] De acuerdo con la exposición de motivos, mediante estos fondos, el Estado brinda fondos públicos no reembolsables a una persona u organización, para el desarrollo de proyectos culturales que permiten una dinamización económica de los sectores y coadyuvan en el ejercicio de los derechos culturales, a través de un concurso normado por el propio Ministerio, sin que estos estén obligados a devolver dichos fondos.

cuentas entre los actores, a fin de que se incorporen las responsabilidades atribuibles a cada uno de ellos, como garantía de la satisfacción del interés público en cada concurso.

Finalmente, la Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Rodrigo Alonso Carballo Solanoo
Fiscalizador Abogado

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

RACS/VCB/avvg

NI: 6043-2025

Ci: Licda. Amelia Jiménez Rueda, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República

G: 2025000577-9

P: 2025010953