

ROMERO-PEREZ, Jorge E., *La deuda externa en América Latina*. San José. Universidad de Costa Rica, 1993.

ROUSSEAU, Charles, *Derecho Internacional Público*, Ariel, Barcelona, 1957.

SAMTLEBEN, Jürgen, *Deuda externa y soberanía: La solución de conflictos en los contratos de endeudamiento externo de los estados latinoamericanos*. En: Schipani, cit. infra.

SCHIPANI, Sandro. *¿Si se aplicaran los principios generales del derecho, estaría la deuda externa de América Latina ya pagada?* CEISAL, Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina. Grupo de trabajo de jurisprudencia. La deuda externa de los países latinoamericanos. Perfiles jurídicos, económicos y sociales. Ensayos, II, 1991.

SMITH and BERENSON, *Business Law*, Uniform Commercial Code, West Publ. Corp. St. Paul, 1982, p. 1048.

STOLFI, Giuseppe, *Teoria del negozio giuridico*, Padova, CEDAM, 1961.

VIEWHWE, T., *Topica e giurisprudenza* (Topik und Jurisprudenz). Giuffrè-ed., Milano, 1972.

VON HIPPEL, *Die Kontrolle der Vertragsfreiheit nach angloamerikanischen Recht*, Frankfurt, 1963.

LEY DE ESPECTACULOS PUBLICOS (COMENTARIO Y ANALISIS)

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez
Profesor. Facultad de Derecho
Catedrático Universidad de Costa Rica
Miembro de Instituto de Investigaciones Jurídicas

SUMARIO:

Abstract

Resumen

Introducción

1. Obligación del Estado
2. Espectáculo público
3. Actividades
4. Autoridades ejecutoras
5. Consejo nacional de espectáculos públicos y afines
6. Funcionamiento del Consejo
7. Instalación de los miembros del Consejo
8. Funciones del Consejo
9. Comisión de control y calificación de espectáculos públicos
10. Integración de la Comisión de control y calificación de espectáculos públicos
11. Funciones de la comisión
12. Recursos administrativos
13. Otra prohibición inconstitucional
14. Director Ejecutivo
15. Funciones del Director Ejecutivo

16. Comisiones auxiliares cantonales
17. Nombramiento de las comisiones auxiliares
18. Funciones de las comisiones auxiliares
19. Documento de identificación
20. Obligaciones de los empresarios
21. Sanciones administrativas. Distribución del material sin autorización
22. Sanciones administrativas. Avances sin autorización
23. Sanciones administrativas. Material exhibido para un público no autorizado
24. Sanciones administrativas. Cierre de locales
25. Responsabilidad solidaria: actuación a nombre de persona jurídica
26. Procedimiento jurisdiccional. Autoridades competentes
27. Procedimiento
28. La Procuraduría General de la República siempre es parte
29. Fundamento legal del proceso
30. Sentencia condenatoria y depósito de la multa
31. Destino de las multas
32. Ley de orden público
33. Vigencia de la ley
34. A modo de conclusiones
35. Bibliografía

ABSTRACT

The Law of Public Spectacles from 1994 is in essence a normative of censure which makes it violatory to the Constitution and to Human Rights American Convention. This law is statistical and distert should be the orientation and distert should be the orientation and education in the public spectacles matter.

RESUMEN

Debido a que la normativa anterior a 1994 (Ley No. 7440, LEP), era muy deficiente, se procedió a promulgar esta normativa LEP.

También tuvo influencia en la emisión de esta ley el hecho de que la Sala Constitucional declarara con lugar una acción de inconstitucionalidad contra el decreto ejecutivo No. 20373-J del 29 de abril 1991, artículos 20 y 27. *El voto No. 1166-94 del 1 de marzo de 1994*, de la Sala Constitucional (*Boletín Judicial No. 127 del 5 de julio de 1994*; expediente No. 2211-91), resolvió esta acción considerando que esos numerales eran inconstitucionales. Todo ello provocó en los medios de comunicación colectiva una cierta dosis de protesta por la ausencia de normas sobre este campo social.

El artículo 20 de ese decreto, declarado inconstitucional, decía:

Toda persona física o jurídica que presente, transmita o capte para su divulgación un espectáculo público, está *obligada* a poner a disposición de los órganos competentes el material respectivo, a facilitar *los medios para su examen* y a cumplir con las resoluciones respectivas. Está además, en la *obligación* de ceder gratuitamente, al Consejo, el espacio necesario para advertir y orientar al público sobre la calificación y restricciones que se establecen y, de señalar estas calificaciones y restricciones en la publicidad que se haga del espectáculo, de acuerdo con las reglas subsiguientes.

El artículo 27 de ese decreto declarado inconstitucional, decía:

Las personas que desobedecieran las disposiciones emanadas por los órganos de control de espectáculos públicos o que se nieguen a cumplir lo dispuesto por el *artículo 20* del presente reglamento, serán denunciadas ante las autoridades competentes, si se llegare a considerar que con su negativa ha violado el ordenamiento jurídico.

La Sala Constitucional en este voto No. 1156 94 del 1 de marzo de 1994 afirmó:

Que la censura previa solo podría interponerse cuando se trata de menores de edad (concordancia de la Constitución Política, artículos 28 y 29 con la Convención americana de derechos humanos, numeral 13). Es decir, que no hay prohibiciones ni censura previa en tratándose de adultos.

Concuero plenamente con el criterio de la Sala Constitucional.

Lo más llamativo de la situación es que en la Ley repite este numeral inconstitucional hasta con el mismo número 20. Por ello debe estimarse que hay ya una declaratoria de inconstitucionalidad. Existe en esta norma una censura previa claramente inconstitucional.

Acerca de este voto y la ley se hicieron varios comentarios, entre ellos:

- * Censura y legalidad: no puede haber censura previa para adultos (*La Nación*, lunes 16 de mayo de 1994)
- * En la Asamblea Legislativa acabamos de aprobar una nueva ley de espectáculos públicos (*La República*, jueves 6 de octubre de 1994);
- * La censura permitirá poner orden y constituye una gran ayuda (*La Nación*, sábado 12 de noviembre de 1994);
- * Repicar sin campanas: el dichoso eureka legislativo impuso la censura previa (*La Nación*, sábado 23 de noviembre de 1994);
- * Con las prohibiciones y la previa censura en la ley, teníamos que proteger a nuestros nietos, a nuestros campesinos, a todos. Que los mercaderes que lucran con la violencia y la pornografía establezcan los recursos que quieran y que los jueces dicten los fallos que les venga en gana (*La República*, jueves 24 de noviembre de 1994);
- * El exclusivo objetivo es regular el acceso a los materiales (en general) para proteger a la infancia y a la adolescencia (*La Nación*, miércoles 14 de diciembre de 1994);
- * Ahora sigue lo principal: la selección de las personas que integrarán el Consejo, la comisión de control y las comisiones auxiliares cantonales (*La Nación*, jueves 15 de diciembre de 1994);
- * La ley regula el alto contenido de violencia y pornografía que se ofrece a la juventud (*semanario Universidad*, 27 de enero de 1995).

INTRODUCCION

El nombre completo de esta ley que analizaremos aquí es: *Ley de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos*.

Esta ley fue publicada en la Gaceta No. 224 del 24 de noviembre de 1994. Esta es la primera normativa –con rango de ley– en esta materia que tiene el país.

Ya se habían hecho esfuerzos en otros proyectos de ley anteriormente, desde el *Gobierno de Luis Alberto Monge* (1982-1986), *Oscar Arias* (1986-1990) y *Calderón Fournier* (1990-1994). Fue en la *Administración Figueres Olsen* (1994-1998) que se promulgó esta legislación, con cambios relevantes hechos en la Asamblea Legislativa respecto de los proyectos anteriores, que lo endurecieron, estableciendo la censura previa, prohibiciones y otros aspectos violatorios de la Constitución Política y los derechos humanos, como lo explicaremos luego. Habría que hacer la indicación de que fue en la Asamblea Legislativa donde se introdujeron esos aspectos inconstitucionales y lesionantes de los derechos humanos.

La experiencia que tuve durante los años de 1982 a 1994 (14 años) como miembro del Tribunal de la Censura, luego Consejo de espectáculos públicos, en la sede del Ministerio de Justicia y la participación directa en la redacción de los anteriores proyectos de ley de esta materia, con criterios democráticos y de respeto a los derechos humanos, fue muy satisfactoria y enriquecedora.

Esta situación personal me ha motivado de modo suficiente para analizar la presente ley de *espectáculos públicos*, que por comodidad y para no realizar repeticiones innecesarias llamaré de ahora en adelante simplemente LEP.

1. Obligación del Estado

De acuerdo con el *artículo 1* de esta ley, el Estado debe proteger a la sociedad, particularmente a los menores de edad y a la familia, en cuanto al acceso a los espectáculos públicos, a los materiales audiovisuales e impresos; asimismo, regula la difusión y comercialización de esos materiales.

Tal es el objetivo general de esta normativa.

2. Espectáculo público

Aquí en el *artículo 2* de la ley, se da una definición de espectáculo público, en estos términos:

Es toda función, representación, transmisión o captación pública que congregue, en cualquier lugar, a personas para presenciarla o escucharla.

3. Actividades

El artículo 3, establece un objetivo concreto respecto de la valoración de los contenidos de las siguientes actividades:

- a) Espectáculos públicos, particularmente el cine y las presentaciones en vivo,
- b) Radio,
- c) Televisión por VHS, UHF, cable, medios inalámbricos, vía satélite o cualesquiera otras formas de transmisión,
- d) Juegos de video,
- e) Alquiler de películas para video,
- f) Material escrito de carácter *pornográfico*.

Aquí se muestra la discusión acerca de lo que es *erótico* y *pornográfico*. Obviamente, para los efectos de la censura estatal.

Aquí, podría señalar que durante los 14 años que fui miembro de los órganos superiores de la censura, se hicieron varios seminarios con los miembros de los órganos inferiores y superiores del Estado en este terreno para delimitar las fronteras entre lo erótico y lo pornográfico, con el fin práctico de aplicar la censura del Estado.

Al final de esos seminarios se llegó a la conclusión (entre profesionales de las ciencias sociales: sicología, sociología, derecho, antropología, historia) de no encontrar esas fronteras; y, de admitir que las definiciones para lo erótico y lo pornográfico no eran satisfactorias.

Y, esos seminarios se realizaban cada vez que las discusiones en el seno de los órganos de censura se hacían más agrias y continuas, a calor de las decisiones que tomaban de prohibir un sector de películas bajo el criterio de que eran pornográficas (en otros casos se decían que eran violentas y en otros que se trataba de *films* de mala calidad). Todo estos criterios eran arbitrarios pues no se

daba fundamentación sostenible y además violaba la garantía constitucional de la improcedencia de la *censura previa* y de *imponer prohibiciones a los adultos*.

Recordemos lo que dicen el *artículo 29 de la Constitución Política* y *varias normas sobre derechos humanos*:

Artículo 29 de la Carta Magna:

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero, serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.

Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969

Artículo 12

Toda persona tiene a la libertad de conciencia y de religión.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

El ejercicio de estos derechos no pueden estar sujetos a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores.

Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia.

En otras palabras, la censura previa solo se admite en protección a los menores de edad. A los adultos no se les puede aplicar censura previa ni prohibiciones.

En este sentido cabe recordar que el Poder Ejecutivo, en 1989, prohibió la película *La última tentación de Cristo* (Martin Scorcese-1942-, director, 1988, en base a la novela del escritor griego Nicos Kazantzakis -1883-1957) en forma completamente inconstitucional.

En el Tribunal de la Censura, voté a favor de que la película no podía prohibirse para adultos (mayores de 18 años); es decir, no podía darse censura previa y prohibición para adultos -17 de enero de 1990-. En 1990, el abogado Allen Pérez Zomarríba presentó ante la Sala Constitucional un recurso de amparo contra la decisión -de los órganos de censura del Ministerio de Justicia- de prohibir la exhibición de esa película. Por voto N° 682-95, esa Sala resolvió favorablemente ese recurso (*La República*, jueves 11 de enero de 1996).

Otra película que levantó debate fue *El concilio de amor* del director Wemer Schoroeter, basada en la obra de teatro homónima del alemán Oskar Panizza (1835-1921), publicada en 1895. Esta película se prohibió en Austria y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por una votación de 6 a 3, ratificó la decisión de la prohibición. Esta película se presentó en -1982- Berlín (*La Nación*, 29 de setiembre de 1994).

En resumen, los conceptos de pornográfico y erótico son indeterminados y serán las autoridades administrativas y judiciales las que decidan este aspecto de acuerdo a sus criterios, estereotipos, intereses, conveniencias, prejuicios, sentimientos y actitudes; es decir, al tenor de sus marcos afectivos y mentales de referencia.

4. Autoridades ejecutoras

El artículo 4 de la ley en comentario afirma que las autoridades ejecutoras de esta normativa residen en:

- * Consejo nacional de espectáculos públicos
- ** Comisión de control y calificación

5. Consejo nacional de espectáculos públicos y afines

Este artículo 5 de la ley crea este Consejo como un órgano adscrito y desconcentrado del Ministerio de Justicia, formado del siguiente modo:

- * El Ministro de Justicia o su representante, quien lo presidirá,
- * Un delegado del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes,
- * Un delegado del Ministro de Educación Pública,

- * El Director nacional de prevención del Ministerio de Justicia, y
- * El jefe del departamento de control de propaganda del Ministerio de Gobernación.

Total de miembros con voz y voto: 5

Todos son funcionarios estatales.

La situación era diferente, en su concepción y filosofía antes:

i) Proyecto enviado por el Ministerio de Justicia durante la Administración de Oscar Arias (1986-1990), a la Asamblea Legislativa:

- a) El Ministro o Viceministro de Justicia, quien lo preside,
- b) Un representante del Ministerio de Educación Pública,
- c) Un representante de la Dirección de mujer y familia del Ministerio de Cultura,
- d) El Defensor de la infancia y
- e) Un representante de los empresarios relacionados con las actividades contempladas en la presente ley.

Total de miembros con voz y voto: 5

En este proyecto se le daba participación a la sociedad, en la persona del representante del sector privado de empresarios, quedando sin representación el sector social de los usuarios, ciudadanos, administrados o consumidores.

ii) Proyecto enviado por el Ministerio de Justicia durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994), a la Asamblea Legislativa:

- a) El Ministro de Justicia o su representante, quien presidirá,
- b) 2 representantes del Ministerio de Educación Pública,
- c) 2 representantes del Ministerio de Cultura, de los cuales uno de ellos corresponderá a la Dirección de Mujer y Familia,
- d) El Defensor de los derechos humanos
- e) Un representante de los miembros auxiliares,
- f) El Procurador General de la República y

- g) Un miembro a título personal elegido de preferencia entre *los profesores universitarios* y
- h) El Director ejecutivo con derecho a voz pero sin voto.

Total de miembros con voz y voto: 9

En este proyecto el representante de los empresarios queda eliminado; y, el sector de ciudadanos queda con la representación en el lugar de “profesores universitarios”; y de los “miembros auxiliares”. Estos miembros eran inspectores de esta oficina de control estatal, nombrados por el Ministro de Justicia. Ellos se reunían y nombraban de su seno a su representante.

iii) Al tenor del *Reglamento publicado por Decreto Ejecutivo No. 20373-J* (Gaceta No. 80 del 29 de abril de 1991), el Consejo nacional de espectáculos públicos, cine, radio, televisión, revistas y literatura ilustrada tenía esta conformación:

- a) El Ministro de Justicia o su representante, quien presidirá,
- b) Un representante del Ministerio de Educación Pública,
- c) Un representante de la Dirección de mujer y familia del Ministerio de Cultura,
- d) *El Defensor de los derechos humanos*,
- e) El Director ejecutivo con derecho a voz, pero sin voto.

Total de miembros con voz y voto: 4.

No había representantes de la sociedad, solo del sector público.

iv) *Decreto ejecutivo No. 20697-J de 1991*

Este decreto se publicó en la Gaceta No. 180 del 23 de setiembre de 1991. Reformó el decreto anterior No. 20373-J del 29 de abril de 1991.

De este modo el citado Consejo Nacional de Espectáculos Públicos quedó conformado así:

- a) El Ministro de Justicia o su representante, quien presidirá,
- b) Un representante del Ministerio de Educación Pública,
- c) Un representante de la Dirección de mujer y familia, del Ministerio de Cultura,

- d) Un representante del Ministerio de Cultura,
- e) *Un representante de los miembros auxiliares*,
- f) El Procurador General de la República,
- g) Un miembro, a título personal, elegido de preferencia entre *los profesores universitarios* y
- h) El Director ejecutivo, con derecho a voz, pero sin voto.

Total de miembros con voz y voto: 7.

En esta integración, habían dos representantes del sector social de ciudadanos. De los 14 años de experiencia que tuve como miembro del Tribunal Superior de la Censura y luego del Consejo Nacional de Espectáculos Públicos, en las Administraciones de Calderón Fournier (1990-1994) y de Figueres Olsen (1994) ocupé –respectivamente– la representación de los miembros auxiliares y de los profesores universitarios. Ya con la ley No. 7440 vigente, y la nueva integración del mencionado Consejo dejé dicha representación, por cuanto los miembros de este Consejo Nacional de espectáculos públicos y afines tiene solo representantes del Estado; lo cual no me parece correcto ni conveniente, ya que debe haber representación de los ciudadanos, de la sociedad. La experiencia citada de esos 14 años durante varias y diferentes Administraciones de Gobierno, me enseñaron que estos órganos desconcentrados conformados por funcionarios estatales abusan de sus funciones en perjuicio de los administrados, de ahí lo conveniente de establecer controles y contrapesos al interior de estos órganos tan ligados con los derechos constitucionales y la ciudadanía. Está claro, como se comprueba con la conformación que hemos indicado de los órganos mencionados, que cuando hubo representantes de los ciudadanos, éstos eran minoría en el grupo dominado por funcionarios del Estado.

Fue en el proyecto de ley –aprobado por el Poder Legislativo– durante la Administración Figueres Olsen (1994) el que no tomé en cuenta la representación de los ciudadanos (del sector de la sociedad) y dejé el comentado *Consejo* solo con funcionarios públicos.

En el *cuadro siguiente* mostramos el número de integrantes del Consejo citado de acuerdo al instrumento normativo respectivo:

Instrumento normativo	Integrantes del Consejo con voz y voto
Ley No. 7440 - 1994 (Administración Figueres O.)	5
Proyecto de ley (Administración Arias)	5
Proyecto de ley (Administración Calderón Fournier)	9
Decreto No. 20373-J-1991 (Administración Calderón)	4
Decreto No. 20697-J-1991 (Administración Calderón)	7

6. Funcionamiento del Consejo

El artículo 6 de la ley manda que los acuerdos del Consejo se tomarán (adoptarán) por mayoría absoluta de los *miembros presentes*. En caso de empate, el Presidente tendrá doble voto. Para lo no dispuesto en esta ley, el Consejo se regirá por la Ley general de la administración pública.

Evidentemente, si se trata de los *miembros presentes* del Consejo, ello significa que para el *quorum* requerido será necesaria la presencia de por los menos tres de los cinco integrantes. Por lo que respecta al Director Ejecutivo (artículo 14 y 15), formará parte del Consejo, con voz, pero sin voto. Por supuesto que para efectos del *quorum* no se cuenta.

7. Instalación de los miembros del Consejo

El Ministro de Justicia instalará y juramentará a los miembros del Consejo, *quienes no devengarán dietas*, al tenor del artículo 7 de la ley.

La novedad aquí es que los citados miembros no ganan dietas por la asistencia a las reuniones del Consejo, explicable debido a que todos esos funcionarios devengan salarios.

8. Funciones del Consejo

El numeral 8 de la ley establece las funciones del Consejo nacional de espectáculos públicos y afines.

- a) Resolver los recursos de apelación que se interpongan por la aplicación de la presente ley. Las resoluciones del Consejo agotan la vía administrativa.
- b) *Establecer políticas* para cumplir los fines de esta ley y tomar las decisiones y los acuerdos necesarios para ejecutar esas políticas, que serán de acatamiento obligatorio.

Este numeral ordena que la resolución del Consejo, al resolver una apelación, da por *agotada la vía administrativa* para los efectos de acudir a la sede judicial respectiva.

9. Comisión de control y calificación de espectáculos públicos

El artículo 9 crea esta comisión, como un órgano subordinado y dependiente del Consejo Nacional de Espectáculos Públicos.

10. Integración de la Comisión de control y calificación de espectáculos públicos

El artículo 10 de la ley se refiere a la integración de esta comisión de esta manera:

- * Director Ejecutivo del Consejo (que tiene aquí voz, pero sin voto) y
- * 4 miembros seleccionados por el Ministro de Justicia entre profesionales de estas disciplinas:
 - Psicología o siquiatría
 - Educación
 - Sociología
 - Derecho

En el caso de que esos miembros profesionales no sean funcionarios del Poder Ejecutivo, devengarán dietas por la *asistencia a las sesiones* que se regularán en el *reglamento de esta ley*. El pago de las *dietas* se regirá por la *ley especial* respectiva.

El Director Ejecutivo no devengará dietas. Esto por cuanto tiene asignado el salario correspondiente.

11. Funciones de la comisión

El artículo 11 de la ley establece las funciones de la Comisión de control y calificación de espectáculos públicos, las cuales son:

- a) Resolver en primera instancia, sobre la calificación y la regulación de las *actividades* contenidas en esta ley.

Contra sus resoluciones podrán interponerse los recursos de revocatoria y apelación subsidiaria ante el Consejo, dentro de *5 días hábiles* posteriores a que se notifique la resolución

Antes de dictar la resolución citada, la Comisión *oír*á a quienes puedan resultar afectados con ella, de conformidad con el procedimiento que se defina en el *reglamento* de esta ley.

-000-

En esta situación, lo recomendable es establecer los recursos de revocatoria ante la Comisión, con apelación en subsidio ante el Consejo.

¿Con qué criterios y a quiénes "oirá" la comisión porque puedan "resultar afectados" con la futura resolución administrativa?

Se trata de una especie de *debido proceso* a particulares que puedan resultar perjudicados por la citada resolución de la Comisión. Ya veremos de qué manera el reglamento regulará esta situación.

b) Regular, en aras del bien común y sobre la base de que la libertad de expresión no incluye la libertad de exhibición, las actividades mencionadas en el artículo 2, y prohibir las que constituyan un peligro social, por su contenido estrictamente pornográfico o violento, por su potencial de incitación al crimen o al vicio o por degradar la condición del ser humano.

-000-

Este inciso b) del numeral 11 merece un análisis en detalle.

En una sociedad democrática y en un Estado de Derecho, no caben las censuras previas ni las prohibiciones para los adultos. Sí, están establecidas las responsabilidades civiles y penales por el mal uso o el abuso de los derechos.

Claro que en un Estado totalitario sí es posible que se den censuras previas y prohibiciones. El Estado establece lo que es permitido y lo que no lo es. No existe un régimen de libertades, derechos y garantías constitucionales.

Esta disposición es inconstitucional; aún admitiendo que las libertades de expresión y de exhibición pueden ser tratadas por separado, son -sin duda- garantías y derechos protegidos por la Carta Magna.

Esta norma fue incorporada en la Asamblea legislativa al proyecto que el Poder Ejecutivo remitió. Se trata de una disposición represiva y que atenta contra los derechos humanos y la Constitución Política.

Esta norma amerita que se interponga una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional.

Abarca esa inconstitucionalidad todo espectáculo público, ya que el artículo 2 define lo que ha de entenderse por tal.

Se violan así los artículos 26 y 29 de la Constitución Política.

Artículo 26:

Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

Artículo 29:

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.

Lo que sigue enunciando este inciso b) del artículo 11 de la ley, es propio de regímenes políticos totalitarios y dictatoriales; y, por consiguiente, violatorio de nuestra Carta Magna y de los Convenios de derechos humanos ratificados por nuestro país:

bajo el pretexto del bien común se prohíben aquellas actividades que

- * Constituyan un peligro social por su contenido estrictamente pornográfico o violento o por degradar la condición del ser humano.

¿Quién califica y regula que las actividades bajo la lupa de la censura, constituyan ese peligro y por consiguiente sean prohibidas?

Respuesta:

Los funcionarios estatales que componen la Comisión y el Consejo de espectáculos públicos.

La experiencia y el conocimiento directo que tuve a lo largo de 14 años en este terreno me mostró la mentalidad conservadora y represiva de la mayoría de los integrantes de estos organismos gubernamentales. No existió el menor respeto y consideración por el régimen de derecho ni por los derechos humanos.

Estos censores y represores son los que calificarán si una actividad -para los efectos de prohibirla- como peligro social, de acuerdo a su contenido pornográfico, potencial de incitación al crimen o al vicio o por degradar la condición del ser humano.

Es del conocimiento público que, jurídicamente, no hay censura ni prohibición para los adultos, de acuerdo a la Constitución Política y a los convenios de derechos humanos ratificados por Costa Rica.

Es evidente, que este inciso b) del artículo 11 de la ley es inconstitucional.

El inciso c) del numeral 11 afirma que la Comisión fomentará la exhibición de películas de alto valor artístico, social, cultural y educativo; y, otros espectáculos.

La expresión "otros espectáculos", podría ser usada para no quedar restringida la actividad de fomento a las películas.

* * *

Su inciso d) le señala a la Comisión que formule o le dé al Consejo recomendaciones técnicas, que sirvan de base para definir políticas en materia de radio, cine, televisión, videos y espectáculos públicos de cualquier naturaleza o índole.

El inciso e) le manda a la Comisión velar por el cumplimiento de esta ley.

El inciso f) viene a desempeñar las conocidas funciones de "cajón": otras establecidas en esta ley y sus reglamentos.

12. Recursos administrativos

El numeral 12 de la ley se refiere a los recursos administrativos.

Las personas físicas o jurídicas que resulten afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, están legitimadas para plantear los recursos de revocatoria y apelación subsidiaria contra las decisiones de la Comisión; y, el recurso de reconsideración contra los actos del Consejo.

Igual legitimación le corresponde a la *Defensoría de los Habitantes* para proteger los intereses generales de la comunidad. (Ver Ley No. 7319 creadora de este funcionario, de 27 de noviembre de 1992; adscrito al Poder legislativo y que desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio –artículo 2– en la defensa y protección de los derechos e intereses de los habitantes –numeral 1–).

Este aspecto de los *recursos administrativos*, para la defensa de los administrados, tiene que ser regulado por el *reglamento* respectivo. Mientras éste se promulga, se aplicarán las normas de la Ley de administración pública.

La novedad que presenta esta disposición es que le da la legitimación a la *Defensoría de los Habitantes* para que interponga los mencionados recursos administrativos en esta materia.

13. Otra prohibición inconstitucional

El numeral 13 establece otra prohibición inconstitucional y violatoria de los derechos humanos, al decir que una actividad de las enumeradas en el artículo dos de esta ley puede ser prohibida cuando esa actividad incite:

- * A la subversión
- * Al vicio
- * Al crimen
- * Al odio por razones religiosas, raciales o de nacionalidad o cuando su contenido sea estrictamente pornográfico.

Otra disposición propia de sistemas políticos totalitarios.

Se repite la expresión del numeral 11, inciso b): contenido estrictamente pornográfico.

Esta disposición del Poder Legislativo se la incluyó a la ley. Es decir, en el proyecto que el Poder Ejecutivo le remitió, no estaba.

Esta norma debe ser llevada a la Sala Constitucional, mediante una acción de inconstitucionalidad, ya que lesiona la Carta Magna. *A priori* no pueden existir prohibiciones ni censura para los adultos. Para sancionar el abuso del derecho, están las responsabilidades civiles y penales de las personas.

Incluso la redacción de este numeral trece es amañada y truculenta:

No se podrá prohibir ni restringir una actividad de las enumeradas en el artículo dos, por las ideas que sustente, *excepto* cuando la actividad incite a: (texto siguiente ya transcrito).

14. Director Ejecutivo

Habrá un Director Ejecutivo que formará parte del personal regular del Ministerio de Justicia. Su nombramiento se regirá por el Estatuto de Servicio Civil y deberá ser un profesional en derecho, *ciencias sociales* o psicología, manda el artículo 14 de la ley.

Aquí hay un error de concepto cuando se refiere a *ciencias sociales*, derecho y psicología. Estas ciencias incluyen cabalmente al derecho, sociología, antropología, historia, geografía, siquiatria, economía, psicología, etnografía. Por esta razón, esta norma está mal redactada ya que debió decir simplemente *ciencias sociales*; y, no caer en la confusión de indicar el derecho y la psicología como si fueran extrañas a esas ciencias.

15. Funciones del Director Ejecutivo

El numeral 15 de la ley establece que las funciones del Director Ejecutivo son:

- a) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo y de la Comisión de control y calificación de espectáculos públicos,
- b) Constituirse en órgano director de procedimiento, cuando sea necesario,
- c) *Presidir la comisión de control y clasificación de espectáculos públicos,*
- d) Fungir como secretario del Consejo nacional de espectáculos públicos y afines, con voz pero sin voto,
- e) Procurar y administrar los recursos materiales que permitan el funcionamiento óptimo de los órganos establecidos en la presente ley,
- f) *Formar parte de la comisión de control y clasificación de espectáculos públicos.*

De modo obvio se nota una repetición del inciso f) con el c), siendo innecesario el f) por cuanto el c) manda que este director preside la comisión citada.

16. Comisiones auxiliares cantonales

De acuerdo con el numeral 16 de la ley se crean las comisiones auxiliares cantonales como órganos auxiliares de la comisión de control y clasificación de espectáculos públicos. En cada cantón del país existirá una comisión integrada por tres vecinos.

17. Nombramiento de las comisiones auxiliares

El numeral 18 manda que los integrantes de esas comisiones serán nombrados por la municipalidad del cantón respectivo, por tres años; pudiendo ser reelegidos por períodos sucesivos.

Esta norma manda que para el inicio de sus funciones, es indispensable que aprueben el curso de capacitación que impartirá el Ministerio de Justicia. En el caso de que no aprueben ese curso, la municipalidad hará otro nombramiento (por supuesto, que en otra persona o vecino).

De acuerdo con esta disposición, en cada cantón del país las municipalidades nombrarán a tres de sus vecinos para que integren las comisiones

auxiliares, después de haber aprobado el curso de capacitación que el Ministerio de Justicia les habrá dado.

Como no hay requisitos de ningún tipo para integrar esas comisiones, es de imaginarse la inoperancia e inopia de esas comisiones.

18. Funciones de las comisiones auxiliares

De conformidad con el numeral 17 de la ley a estas comisiones les corresponde:

- * Apoyar las tareas de divulgación de las políticas en la materia de esta ley, y
- * Detectar cualquier violación de las regulaciones impuestas por la Comisión y el Consejo e informar de inmediato al Director Ejecutivo.

Recordemos que estos miembros de las comisiones auxiliares desempeñan su cargo sin recibir salario. Por otra parte, analicemos la integración de los concejos municipales, fruto de la politiquería cantonal.

Para tener el panorama más completo se puede añadir el siguiente artículo 19 de la ley.

19. Documento de identificación

El numeral 19 de la ley establece que los miembros del Consejo, de la Comisión y de las Comisiones auxiliares cantonales y el Director Ejecutivo del Consejo, tendrán libre acceso a los espectáculos públicos, de cualquier índole, para lo cual serán acreditados con un carné de identificación, emitido por el Ministro de Justicia.

-000-

Estas comisiones auxiliares pueden desarrollar mal o bien esas funciones de divulgación y de información de anomalías. De todos modos habrá que esperar el desempeño de estas tareas a cargo de particulares.

20. Obligaciones de los empresarios

En el numeral 20 se estipula que:

La persona física que, en nombre propio o de una persona jurídica, distribuya, presente, transmita o capte, para la divulgación

comercial o gratuita, películas en cine o en video, juegos de video, programas de radio o televisión y espectáculos en vivo, está obligada a poner ese material a disposición de los órganos competentes, *facilitarles los medios para examinarlo* y cumplir con acuerdos respectivos. Además, *debe ceder al Consejo, gratuitamente, el espacio necesario para advertir al público sobre la clasificación y las restricciones de los espectáculos e indicarlo en la publicidad respectiva.*

Esencialmente, tiene el mismo número y manda de modo similar lo que el numeral 20 del decreto ejecutivo No. 20373-J del 21 de abril de 1991, que fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta.

Se trata del mismo vicio constitucional: *censura previa*, como en los regímenes dictatoriales.

21. Sanciones administrativas. Distribución del material sin autorización

El numeral 21 de la ley manda que la persona física que, en nombre propio o de una persona jurídica, distribuya o exhiba, en forma comercial o gratuita, material regulado en esta ley, *sin la calificación ni la autorización previa de la Comisión*, por cada unidad distribuida o exhibida será sancionada con una multa equivalente a siete veces el salario base del oficinista 1, establecido en el presupuesto nacional.

Cuando se incurra en esta infracción más de una vez, se duplicará la multa.

-000-

En esta disposición se incurre, de nuevo, en la *inconstitucionalidad* de establecer la *censura previa* ("sin la calificación ni la autorización previa de la Comisión"). Nuestro país no es un régimen policial ni dictatorial, pero al tenor de la redacción y aprobación de estas leyes pareciera que hay que insistir (ante todos los espacios legítimos) que la democracia y el Estado de Derecho son mucho más que etiquetas de un sistema político.

22. Sanciones administrativas. Avances sin autorización

Será sancionada con una multa equivalente a dos veces el salario base del oficinista 1, establecido en el presupuesto nacional, la persona física que, en

nombre propio o de una persona jurídica, exhiba, en una película de acceso restringido para una determinada edad, un avance o porción de una película no autorizada para personas de esa edad. La multa se impondrá por cada exhibición.

Cuando se incurra en esta infracción más de una vez, se duplicará la multa. Todo ello de acuerdo al numeral 22 de la ley.

23. Sanciones administrativas. Material exhibido para un público no autorizado

Será sancionada con una multa equivalente al salario base del oficinista 1, establecido en el presupuesto nacional, la persona física que, en nombre propio o de una persona jurídica, exhiba material regulado en esta ley, ante menores cuya edad sea inferior a aquella para la cual se autorizó la exhibición. Cuando se incurra en esa infracción más de una vez, se duplicará la multa. Lo anterior de conformidad con el numeral 23 de la ley.

24. Sanciones administrativas. Cierre de locales

Cuando se incurra en la misma infracción más de una vez, la autoridad judicial ordenará *cerrar el local* donde se cometió y suspender las operaciones de la persona o la empresa, de la siguiente manera:

- a) Por *un mes*, al cometer la infracción por segunda vez;
- b) Por *tres meses*, al cometer la infracción por tercera vez;
- c) Cuando se cometa la misma infracción por *cuarta vez*, la autoridad judicial ordenará el *cierre definitivo* del establecimiento y lo comunicará a la municipalidad respectiva, la cual deberá cancelar la patente, o al Ministerio de Gobernación para que cancele las concesiones de frecuencias de televisión o radio, o a las autoridades competentes para que cancelen el permiso o la autorización respectiva.

El *Director Ejecutivo* llevará un registro, bien respaldado, de las infracciones establecidas jurisdiccionalmente y de las personas y empresas responsables. De acuerdo, al artículo 24 de la ley.

25. Responsabilidad solidaria: actuación a nombre de persona jurídica

En todos los casos en que una persona física actúe en nombre de una persona jurídica, ésta será responsable en cuanto al pago de las multas, según lo manda el artículo 25 de la ley.

26. Procedimiento jurisdiccional. Autoridades competentes

Las alcaldías de faltas y contravenciones serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones descritas en esta ley, al tenor del artículo 26.

Por supuesto, que hay que señalar que las decisiones del alcalde de faltas y contravenciones, tienen *apelación ante el superior respectivo*.

Asimismo, se debe indicar que al ser la autoridad competente este alcalde, la *conducta sancionada no es delito*, sino una contravención o falta.

27. Procedimiento

El procedimiento se iniciará mediante denuncia del Director Ejecutivo, ya sea por sí mismo o por medio de la Procuraduría General de la República o de las comisiones auxiliares cantonales ante la Alcaldía de faltas y contravenciones de la jurisdicción territorial correspondiente.

Cuando la denuncia sea presentada por un particular, se trasladará al Director Ejecutivo del Consejo para que, en lo procedente y posible, sustancie la denuncia por sí mismo o por medio de la Procuraduría General de la República, según lo manda el artículo 26.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la denuncia ante el citado alcalde, la puede interponer:

* *El Director Ejecutivo directamente, o por medio de:*

La Procuraduría General de la República o de la comisión auxiliar cantonal respectiva.

Efectivamente, un *particular* puede presentar una denuncia ante el Director Ejecutivo, pero éste en definitiva la estudia y decide si la presenta ante el alcalde correspondiente o no.

28. La Procuraduría General de la República siempre es parte

El numeral 28, establece que la Procuraduría General de la República se tendrá como parte, con independencia de la persona denunciante.

29. Fundamento legal del proceso

El artículo 29 manda que para el sustanciamiento del proceso se seguirán las reglas establecidas para las denuncias de faltas y contravenciones.

Es decir, se hace referencia al ordenamiento procesal penal.

30. Sentencia condenatoria y depósito de la multa

De acuerdo con el numeral 30 en caso de sentencia condenatoria se otorgará un plazo de ocho días (habrá que entender que hábiles) para depositar la multa respectiva.

Si el infractor no la deposita, la alcaldía ordenará el cierre provisional del negocio y suspenderá la autorización para realizar la actividad comercial hasta tanto no se cancele al multa, sin perjuicio de las sanciones de cierre y suspensión por las reincidencias.

31. Destino de las multas

El artículo 31 manda que el producto de las multas por la aplicación de esta ley, irá a la caja única del Estado, de donde se girará al Consejo nacional de espectáculos públicos, el cual los destinará a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de esta ley.

32. Ley de orden público

Esta ley es de orden público y deroga las que resulten incompatibles con su aplicación, de conformidad con el numeral 32.

Para la *Corte Plena*, el *orden público* es: el conjunto de principios, que por una parte, atañen a la organización del Estado y a su funcionamiento; y, por otra parte, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social. (Sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982). (Cf. Magistrado Rodolfo Piza-Escalante, *Premio de la libertad*, San José, Acta Académica, N° 12, UACA, 1993, p. 139).

En Argentina (1960) jurisprudencialmente se afirmó que el *orden público* debe entenderse como el conjunto de principios fundamentales —religiosos, morales, políticos, y económicos— en que se cimienta la organización social (cf. Gonzalo Biggs “Cobro judicial de la deuda externa morosa de América Latina” en Robert Drevlin y Oscar Altimir, compiladores *Moratoria de la deuda en América Latina*, Buenos Aires: FCE, 1994, p. 454).

33. Vigencia de la ley

Esta ley rige desde su publicación en La Gaceta, de acuerdo a su artículo 33.

34. A modo de conclusiones

Esta ley era necesaria para el país, sin embargo, a pesar de que desde la Administración de Monge Alvarez se hicieron los intentos para legislar en esta materia, no fue sino en la Administración Figueres Olsen que se aprobó en la Asamblea legislativa esta normativa. Lamentablemente, en el Poder Legislativo, le insertaron varias disposiciones inconstitucionales sobre prohibiciones y censura previa para los adultos, las cuales violan la Carta Magna y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por ello se hace necesario interponer acciones de inconstitucionalidad ante la Sala respectiva para que se eliminen del texto de esta ley estas normas inconstitucionales.

35. Bibliografía

Hernández, Rubén. *Las libertades públicas en Costa Rica*. (San José: Juricentro, 1980).

Jara, Giselle. *La censura en Costa Rica*. (San José: tesis, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1991).

López-Calleja, Alfredo. *Régimen legal de la censura de espectáculos públicos en Costa Rica*. (San José: tesis, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1974).

Mouchete, Carlos. *Derechos de autor e intérpretes de obras literarias y artísticas*. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970).

Quesada, Ivo. *La propiedad intelectual*. (San José: tesis, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1982).

Romero-Pérez, Jorge Enrique. *Derecho administrativo. Ensayos*. (San José: UNED, 2ª ed. 1993).

Análisis de la ley de derechos de autor. (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 79. 1994).

Solano, Walter. *Historia mundial de la censura y evolución histórica de la censura en Costa Rica*. (San José: tesis, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica, 1974).