

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES
DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL**

**MARÍA JOSÉ CORRALES CHACÓN
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 22.356

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL

Expediente N.º 22.356

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Hace más de cincuenta años se creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) mediante la Ley 3859, promulgada el 7 de abril de 1967. Dicha ley le asignó una tarea principal a Dinadeco: promover, constituir y apoyar a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

Las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad son organizaciones formales de base constituidas por vecinos que comparten objetivos de mejoramiento económico y social para su comunidad.¹ La primera Asociación de Desarrollo de la Comunidad se constituyó la tarde del 18 de febrero de 1968 en la comunidad de Santa Eulalia de Atenas.²

Desde ese momento y hasta la fecha, los aportes del movimiento comunal costarricense al desarrollo y la prosperidad nacional, ha sido invaluable.

Basta con citar como ejemplos que, en la gestión presupuestaria del año 2019, Dinadeco aprobó más de ₡550 millones de colones para el desarrollo de diversas iniciativas comunales de la Región Huetar Norte. Dichas obras hoy son una realidad gracias al liderazgo de las asociaciones de desarrollo de San Joaquín de Cutris, Florida de Katira de Guatuso, Muelle de San Carlos, La Fortuna, Buena Vista y Llano Azul de Upala. Entre las nuevas obras destacan salones multiusos, cocinas, mobiliario y equipo, maquinaria de un centro de acopio y reciclaje, locales comerciales y un centro de salud.³

Esto sumado al impulso que la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de San Carlos realizó en el año 2018, para la remodelación y acondicionamiento de un

¹ Mondol Velásquez, Miguel Ángel (2009). *Las asociaciones de desarrollo de la comunidad en Costa Rica durante el decenio de 1970*. Cuadernos de Investigación UNED 1(1): 69-123, junio, 2009. Disponible en: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/cuadernos/article/download/235/109/>. Consultado el 1 de diciembre de 2020.

² Ídem.

³ Presidencia de la República de Costa Rica. 18 de octubre de 2020. *DINADECO INVIERTE MÁS DE ₡550 MILLONES EN PROYECTOS COMUNALES DE LA REGIÓN HUETAR NORTE*. Comunicado de Prensa. Disponible en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/10/dinadeco-invierte-mas-de-%E2%82%A1550-millones-en-proyectos-comunales-de-la-region-huetar-norte/> Consultado el 1 de diciembre de 2020.

área comunal que se encontraba en desuso y con ello garantizar alternativas educativas en beneficio de jóvenes y líderes comunales de la zona.⁴

En dicha oportunidad, Salvador Quirós, presidente de la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de San Carlos destacó lo siguiente: *“Hicimos una remodelación total de nuestras instalaciones, acondicionándolas para ofrecer alternativas educativas a nuestros hijos. Queremos que los jóvenes de San Carlos tengan opciones de formación técnica profesional en nuestro cantón. También estamos visualizando capacitación para los miembros de las asociaciones de desarrollo y con ello mejorar la gestión de proyectos comunales.”*⁵

Asimismo y, por si fuera poco, en medio de la pandemia por el covid-19, las más de 3 mil asociaciones de desarrollo existentes en el país sirvieron de plataforma comunal en el Operativo de Asistencia Humanitaria, en un operativo comunal impulsado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (Conadeco).⁶

De tal manera, los anteriores casos nos ilustran tan solo una parte de los proyectos en beneficio de las comunidades que realizan estas asociaciones.

Ahora bien, producto de la atención de inquietudes manifestadas por representantes de uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal, sobre la situación económica del país y su impacto en la encomiable labor que estas entidades realizan, directamente en beneficio de las comunidades, es que desde hace varios meses la suscrita diputada realizó una consulta al Ministerio de Hacienda, con relación al pago del IVA por parte de las uniones, federaciones y confederaciones, dado que las asociaciones, de manera individual se encuentran exentas del pago de dicho impuesto.

⁴ Nuevo edificio de la Unión Cantonal recibirá a estudiantes de gestión ambiental de la UTN. Diario San Carlos Digital. 1 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://sancarlosdigital.com/nuevo-edificio-de-la-union-cantonal-recibira-a-estudiantes-de-gestion-ambiental-de-la-utn/> Consultado el 1 de diciembre de 2020.

⁵ Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de San Carlos provee espacio para la capacitación y formación técnica. Comunicado de Prensa. Disponible en: http://www.dinadeco.go.cr/sitio/ms/Documentos_web%202019/Uni%C3%B3n%20Cantonal%20de%20Asociaciones%20de%20Desarrollo%20de%20San%20Carlos%20provee%20espacio%20para%20la%20capacitaci%C3%B3n%20y%20formaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica.pdf. Consultado el 2 de diciembre de 2020.

⁶ Presidencia de la República de Costa Rica. 18 de mayo de 2020. 3 MIL ASOCIACIONES DE DESARROLLO FORTALECEN OPERATIVO DE ASISTENCIA HUMANITARIA ANTE EMERGENCIA. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/05/3-mil-asociaciones-de-desarrollo-fortalecen-operativo-de-asistencia-humanitaria-ante-emergencia/> Consultado el 1 de diciembre de 2020.

Es así como, mediante oficio DVMI-0205-2020 del 1º de julio de 2020, suscrito por la señora viceministra de Ingresos, Alejandra Hernández Sánchez, el Ministerio de Hacienda responde la consulta, la cual adjuntamos de manera íntegra a esta exposición de motivos con la finalidad de destacar los argumentos técnicos que excluyen actualmente a las uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo de la exención del pago del IVA y que, por lo tanto, motivan el presente proyecto:



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

01 de julio de 2020
DVMI-0205-2020

Señora
Maria José Corrales
Diputada
Asamblea Legislativa

Asunto: Respuesta oficio FPLN-MJCCH-126-2020

Estimada señora,

Reciba un cordial saludo.

En atención al oficio FPLN-MJCCH-126-2020, en el que solicita se aclare si la exención establecida a favor de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, en el inciso 32 artículo 8 de la Ley N°9635, cubre también las uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal, con base en información suministrada por la Dirección General de Hacienda, procedo a referirme a lo solicitado:

El principio de reserva legal en materia tributaria, encuentra su sustento normativo en lo dispuesto en los artículos 121, inciso 13) de la Constitución Política, en relación con el artículo 5 de la Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971, denominada "Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

La Ley N°4755 señala -en lo que al caso incumbe- en su artículo 5º:

"Artículo 5º.- **Materia privativa de la ley.** En cuestiones tributarias solo la ley puede:

- a) Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria; establecer las tarifas de los tributos y sus bases de cálculo; e indicar el sujeto pasivo;
- b) **Otorgar exenciones**, reducciones o beneficios (...)"

Al respecto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia N°1 del 9 de enero de 1981, ha indicado en lo que interesa:



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

"Las exoneraciones de impuestos constituyen una excepción al principio general de contribuir a los gastos públicos, y como tales, esas reglas han de ser de aplicación literal o restrictiva, es decir, que se han de reconocer las exoneraciones sólo y nada más en los casos contemplados de manera expresa en la norma, sin que sea dable acudir a la analogía (artículos 5, inciso a) y b) y 6, párrafo 2, y 61 y 62 del Código Tributario".

Debemos tener claro entonces que, una vez creado un impuesto, únicamente por medio de una ley expresa se puede conceder algún beneficio o exención para los sujetos pasivos que se encuentran en la obligación del pago de un tributo determinado.

El título I de la Ley N°9635, establece en el artículo 8 inciso 32 exenciones a favor de las asociaciones de desarrollo:

"Artículo 8- Exenciones. Están exentos del pago de este impuesto:

(...)

32. La adquisición de bienes y servicios que hagan las **asociaciones de desarrollo comunal, amparadas en la Ley N.º 3859**, Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, de 7 de abril de 1967, siempre y cuando sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.

(...)"

Para comprender los alcances del artículo 8 de la Ley N°9635, es necesario entender que es una asociación de desarrollo. El legislador concibió a este tipo de asociaciones como un medio de estimular a las comunidades para luchar, a la par de los organismos del Estado por el desarrollo económico y social del país, tal conclusión se desprende de lo señalado en el artículo 14 de la Ley N°3859 de 07 de abril de 1967 denominada "Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad":

"Artículo 14.- Declárase de interés público la constitución y funcionamiento de asociaciones para el desarrollo de las comunidades, como un medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país."



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

Ahora bien, las mismas razones que predominaron para la creación de este tipo de asociaciones, son igualmente válidas para fundar la existencia de otras organizaciones sociales mayores, como lo son las uniones, las federaciones y las confederaciones de desarrollo de la comunidad, las cuales fueron reguladas en el artículo 41 de la Ley N° 3859:

"Artículo 41.- Dos o más asociaciones de desarrollo comunal pueden **fusionarse** en una sola, formar **uniones, federaciones y confederaciones**. El reglamento definirá cada uno de estos aspectos e indicará los procedimientos aplicables a cada caso." (El resaltado no es del original)

Como puede observarse, si bien el marco jurídico que permite la fusión de asociaciones de desarrollo comunal, así como la formación de uniones, federaciones y confederaciones, se deja también al Reglamento la definición y procedimientos aplicables para tales organizaciones. Esto nos obliga a consultar lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°26935 del 20 de abril de 1998 denominado "Reglamento a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad", donde las uniones, federaciones y confederaciones están reguladas a partir de su artículo 63, en lo que nos interesa, el artículo 66 señala:

"Artículo 66. —Las uniones cantonales o zonales, las federaciones provinciales o regionales y la Confederación, se regirán en lo aplicable y en lo no previsto en el presente capítulo, por las normas relativas a las asociaciones de desarrollo integral establecidas en este reglamento y a sus propios estatutos, en cuanto a constitución, funcionamiento y disolución.":

A pesar de que el artículo 66 –antes transcrito- establece que las uniones, las federaciones y las confederaciones, se regirán en lo aplicable y en lo no previsto en el referido Reglamento por las normas relativas a las asociaciones de desarrollo integral, es lo cierto que se trata de personas jurídicas diferentes, con regulaciones específicas en cuanto a su constitución, inscripción, fines, estatutos, órganos, funcionamiento y patrimonio para cada una de ellas. En tal sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República mediante su Dictamen N°C-336 23 de diciembre del 2011.



*Ministerio de Hacienda
Despacho de la Viceministra
San José, Costa Rica*

"De conformidad con lo anterior, por tratarse de personas morales diferentes, con fines y regulaciones específicas, no resulta admisible equiparar, en forma plena, la figura de la asociación de desarrollo comunal, creada bajo los términos de la Ley n.º 3859, con las uniones (cantonales y zonales), las federaciones (provinciales y regionales) y la Confederación Nacional de Desarrollo comunal, creadas al tenor de la misma legislación. (El resaltado es nuestro)

Por consiguiente, del análisis de la normativa aplicable, así como de la jurisprudencia administrativa existente, se desprende que no es posible confundir las asociaciones de desarrollo comunal con las demás agrupaciones que permite crear la misma Ley N°3859 y su reglamento, pues se trata de personas jurídicas diferentes entre sí. De conformidad con lo expuesto, se tiene entonces que por expresa voluntad legislativa, el artículo 8 inciso 32 de la Ley N°9635 otorga exenciones en forma exclusiva a las asociaciones de desarrollo comunal pero no extiende el beneficio fiscal a las uniones, federaciones y confederaciones que puedan llegar a conformar, de manera tal que una interpretación extensiva de tal exención, contraviene el principio de Reserva de Ley analizado.

Aunado a lo anterior, de conformidad al artículo 6 de la Ley N°4755, resulta legalmente imposible otorgar a las uniones, federaciones y confederaciones -por analogía- los beneficios exonerativos de que gozan las asociaciones de desarrollo comunal, si bien la analogía es un procedimiento admisible para llenar los vacíos legales, en virtud de ella no pueden crearse exenciones.

Sin otro particular,

ALEJANDRA
HERNANDEZ
SANCHEZ
(FIRMA)
Alejandra Hernández Sánchez
Viceministra de Ingresos

Firmado digitalmente
por ALEJANDRA
HERNANDEZ SANCHEZ
(FIRMA)
Fecha: 2020.07.02
20:53:20 -06'00'

ANA LAURA TORRENTES GARCIA (FIRMA)	Firmado digitalmente por ANA LAURA TORRENTES GARCIA (FIRMA) Fecha: 2020.07.02 13:30:16 -06'00'	ELIZABETH GUERRERO BARRANTES (FIRMA)	Firmado digitalmente por ELIZABETH GUERRERO BARRANTES (FIRMA) Fecha: 2020.07.02 18:10:07 -06'00'
Elaborado por: Laura Torrentes Asesora Despacho del Ministro		Revisado por: Elizabeth Guerrero Asesora Legal Despacho del Ministro	

Ref. DGH-524-2020 (18/06/2020)

Tomando en consideración los argumentos jurídicos expuestos por el Ministerio de Hacienda en el oficio anterior, destacamos principalmente el siguiente argumento:

“...las mismas razones que predominaron para la creación de este tipo de asociaciones, son igualmente válidas para fundar la existencia de otras organizaciones sociales mayores, como lo son las uniones, las federaciones y las confederaciones de desarrollo de la comunidad, las cuales fueron reguladas en el artículo 41 de la Ley N.º 3859.”

De tal manera, entendiendo que se trata de figuras jurídicas distintas, pero con la misma intencionalidad en su creación y con objetivos similares en su accionar, es que consideramos razonable que las uniones, las federaciones y las confederaciones de desarrollo de la comunidad estén exentas en la misma forma del pago del IVA. Lo anterior, por cuanto han demostrado desde su creación, un aporte invaluable y solidario al desarrollo y el bienestar de las comunidades a lo largo y ancho del país.

En virtud de las anteriores consideraciones, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE APOYO A LAS UNIONES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES
DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el inciso 32) del artículo 8 de la Ley N.º 6826, Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), de 8 de noviembre de 1982, reformada integralmente mediante el título I de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635, de 3 de diciembre de 2018, y que en adelante se leerá de la siguiente manera:

Artículo 8- Exenciones. Están exentos del pago de este impuesto:

(...)

32. La adquisición de bienes y servicios que hagan las asociaciones de desarrollo comunal, amparadas en la Ley N.º 3859, Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, de 7 de abril de 1967, siempre y cuando sean necesarios para el cumplimiento de sus fines. **Esta exención será aplicable también a las uniones, federaciones y confederaciones de asociaciones de desarrollo comunal reguladas en el artículo 41 de la Ley N.º 3859.**

(...).

Rige a partir de su publicación.

María José Corrales Chacón
Diputada

16 de diciembre de 2020

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.