



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-383-2018**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE EL GUARCO PARA LA  
CONDONACIÓN DE DEUDAS, INTERESES Y MULTAS SOBRE IMPUESTOS, TASAS,  
SERVICIOS Y DEMÁS OBLIGACIONES DE CARÁCTER MUNICIPAL”**

**EXPEDIENTE N° 20.809**

**INFORME JURÍDICO**

**ELABORADO POR:**

**MAGDA PÉREZ ÁLVAREZ  
ASESORA PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:**

**SELENA REPETTO AYMERICH  
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:**

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR A.I**

**28 DE AGOSTO DE 2018**



## TABLA DE CONTENIDO

<b>I.- RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>3</b>
<b>II.- CONSIDERACIONES DE FONDO .....</b>	<b>3</b>
2.1 Autonomía Municipal .....	3
2.2 Autorización de Impuestos Municipales.....	5
2.3 Distinción entre “impuestos municipales por su origen” e “impuestos municipales por destino” .....	7
<b>III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....</b>	<b>8</b>
Artículo 1.- .....	8
Artículo 2.- .....	9
Artículo 3.- .....	10
<b>IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE .....</b>	<b>10</b>
Votación.....	10
Delegación .....	10
Consultas .....	10
Obligatorias:.....	10
<b>V.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY ...</b>	<b>10</b>



# **ASAMBLEA LEGISLATIVA**

de la República de Costa Rica

## **AL-DEST-IJU-383-2018 INFORME JURÍDICO**

### **“AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE EL GUARCO PARA LA CONDONACIÓN DE DEUDAS, INTERESES Y MULTAS SOBRE IMPUESTOS, TASAS, SERVICIOS Y DEMÁS OBLIGACIONES DE CARÁCTER MUNICIPAL”**

**EXPEDIENTE Nº 20.809**

#### **I.- RESUMEN DEL PROYECTO**

El proyecto propone autorizar a la Municipalidad de El Guarco para que condone la totalidad de las deudas por concepto de recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto de impuestos, tasas, servicios y demás obligaciones de carácter municipal, adeudados al 31 de marzo de 2018.

También se plantea que esa municipalidad condone la totalidad de las deudas por concepto de recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles, adeudados en el mismo período.

La condonación será efectiva solo en el caso de que los sujetos pasivos paguen la totalidad del principal adeudado durante el período de vigencia de la presente ley, o se formalice un arreglo de pago con prima que sea honrado en su totalidad en el plazo de la condonación, de no ser así el saldo insoluto de la obligación del principal será sujeto de recargos, multas e intereses calculados desde el momento en que surgió la deuda.

Asimismo, se indica que la Municipalidad de El Guarco deberá realizar una adecuada campaña de divulgación de la condonación tributaria, para sensibilizar a la población sobre la necesidad del aprovechamiento de esta condonación tributaria, y que permita alcanzar el objetivo de disminuir el pendiente y también procurar el pago del principal adeudado.

El plazo de eficacia de la condonación será de tres meses, prorrogables hasta por tres meses más, e iniciará al contabilizarse tres meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

#### **II.- CONSIDERACIONES DE FONDO**

##### **2.1 Autonomía Municipal**

El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses locales en cada cantón, estarán a cargo de un Gobierno Local, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular

y un funcionario ejecutivo.

En relación con la naturaleza jurídica y las atribuciones de las corporaciones municipales, la Constitución Política en el artículo 170 señala que estas son autónomas.

Sobre la autonomía municipal la Sala Constitucional en el Voto N° 5445-999 del 14 de julio de 1999, señaló lo siguiente:

**“IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. GENERALIDADES.** Gramaticalmente, es usual que se diga que el término ‘autonomía’, puede ser definido como ‘la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios’. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía 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 (...) **autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda (...)**”. (El resaltado no es del original).

También la Sala Constitucional en el Voto N° 620-2001 del 24 de enero del 2001, ha referido sobre el ejercicio del poder tributario municipal, que es una manifestación de la autonomía tributaria, indicando:

*“En cuanto a la autonomía tributaria, desde los inicios de su funcionamiento, la Sala reconoció que en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política deriva el poder impositivo de las municipalidades a fin de procurarse los ingresos necesarios para sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de los gobiernos municipales, de manera tal que es a ellas (las municipalidades) a quienes corresponde la iniciativa, modificación o extinción de los impuestos municipales, con la única sujeción constitucional de la autorización por parte de la Asamblea Legislativa, la cual, por su naturaleza, constituye un acto de aprobación, únicamente. Y en este sentido, deben consultarse las sentencias número 1631-91, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95 y 5445-99). De esta suerte, cada municipalidad es libre e independiente para definir los límites de su propio poder impositivo, así como el sistema de imposición, en lo que respecta a la base*



*imponible, cobro y recolección; motivo por el cual existen los más variados sistemas tributarios, dependiendo de la municipalidad de que se trate.*

*La potestad tributaria propia de las municipalidades implica la potestad de su administración (sentencia 5445-99, supracitada), es decir, que puede y debe darse su propia administración interna a fin de lograr una eficiente recaudación de los impuestos municipales, lo cual se enmarca en la esfera propiamente organizativa del gobierno local, ámbito en el que no tienen competencia alguna ni la Contraloría General de la República ni el Ministerio de Hacienda, salvo en lo que respecta a la fiscalización en el manejo de los fondos públicos en relación con el órgano contralor.” (Resolución N°620-2001 del 24 de enero del 2001).”*

Sobre la autonomía que ostentan las municipalidades la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-449-2007 del 17 de diciembre del 2007 indicó:

*“Ahora bien, la autonomía es característica esencial del régimen municipal nacional. La afirmación positiva de la autonomía se entiende como libertad en el manejo de los asuntos propios o “locales”, mientras que desde la perspectiva negativa representa la imposibilidad del Estado de inmiscuirse o influir sobre el ejercicio de las competencias municipales.”*

## **2.2 Autorización de Impuestos Municipales**

Atendiendo a lo expuesto en el acápite anterior y complementándolo con el Código Municipal, una de las facetas de la autonomía municipal es la autonomía tributaria, o potestad impositiva de los gobiernos locales, que se manifiesta como la iniciativa otorgada al Concejo para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales que corresponde a la corporación municipal respectiva (artículo 4 inciso d)) de la Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas. Dicha potestad está sujeta a la aprobación legislativa señalada en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política.

Como ente autorizante, la Asamblea Legislativa cumple una función tutelar, sea remover un obstáculo y no puede crear por iniciativa propia esta clase de tributos, ni modificarlos, ni extinguirlos.

Sobre este tema, la sentencia de la Sala Constitucional N° 1631-91 señaló lo siguiente:

*“III.- (...) V.- La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13) del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad autorizada, actividad de que es titular ese órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un*

*papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia.-/VI.- Autorizar no conlleva potestad alguna de reformar ni imponer programas o criterios de oportunidad, salvo que la norma que exige la autorización expresamente disponga en contrario, lo que no ocurre en este caso con la respectiva norma constitucional (art. 121 inc. 13). Así las cosas, la Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal, pero no establecer uno distinto no originado en la voluntad municipal, ni introducir disposiciones (...) en la autorización de un impuesto municipal o sus modificaciones. Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder someterle verdaderas fijaciones impositivas. Esto significa que el acto impositivo municipal es terminal y definitivo, creador del impuesto en un procedimiento tributario abierto al efecto por cada municipalidad, no inicial en un presunto procedimiento legislativo con igual función, como si fuera simple proposición sujeta a la voluntad constitutiva y libre del legislador. Por consiguiente, la fijación tributaria municipal enmarca la materia del pronunciamiento legislativo, cuya función es tutelar y no constitutiva del impuesto municipal, y cuyo resultado consecuente sólo puede ser la autorización o desautorización de lo propuesto, no la sustitución de la voluntad municipal. Debe admitirse que, dado el silencio constitucional al respecto, los motivos de la autorización legislativa o de su denegación bien pueden ser de mérito u oportunidad y no meramente legales o constitucionales, pero aun así la disposición legislativa sólo puede ser una de esas dos, autorización o desautorización, y no creación del impuesto municipal en lugar y con suplantación de la municipalidad. Lo contrario es violación de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, que incluye la potestad de fijar impuestos para sostenimiento de la Municipalidad y que prohíbe -aunque la sujete a autorización legislativa- privar a ésta de tal potestad, para trasladarla, en último término, a la voluntad única y excluyente de la Asamblea Legislativa”.*

Por último, es importante recordar que además de la justificación constitucional de la necesidad de la autorización legislativa en materia de creación, modificación o derogatoria de tributos municipales, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establece en su artículo 5 que es materia reserva de ley, lo siguiente:

**“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; //c) Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones.//d) Establecer privilegios, preferencias y garantías para los créditos tributarios; y //e) Regular los modos de extinción de los créditos tributarios por medios distintos del pago. //En relación a tasas, cuando la ley no la prohíba, el Reglamento de la misma puede variar su monto para que cumplan su destino en forma más idónea, previa intervención del organismo que por ley sea el encargado de regular las tarifas de los**

*servicios públicos”.*

### **2.3 Distinción entre “impuestos municipales por su origen” e “impuestos municipales por destino”**

Para comprender los alcances de esta propuesta, es importante hacer la distinción entre ambos tipos de impuestos.

La Procuraduría General de la República en el Dictamen N° 482 del 6 de diciembre de 2006, se refirió a estos conceptos de la siguiente forma:

*“Si bien los ingresos de las corporaciones municipales provienen en su mayor parte de los llamados impuestos municipales, es decir, de aquellos que nacen de una iniciativa municipal, como manifestación de la potestad tributaria que deriva del artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política en relación con el artículo 170 del mismo cuerpo legal, y que son conocidos como **impuestos municipales por su origen**; ello no obsta para que el legislador pueda extraordinariamente y por los trámites de ley común, conceder rentas y recursos económicos distintos, de carácter nacionales, que beneficien a un determinado número de gobiernos locales, y que se constituyen en **impuestos municipales por destino**, correspondiendo en tales casos a las corporaciones municipales su recaudación, administración y liquidación. **Como ejemplo de esos tributos por destino, puede citarse entre otros, el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto previsto en el artículo 40 del Código de Minería, el impuesto sobre las construcciones. Partiendo de esa dualidad de impuestos municipales que generan ingresos a la hacienda municipal, y si nos atenemos a la redacción del artículo 1° de la Ley N° 8515 y a las discusiones de los señores diputados que constan en el expediente legislativo N° 15.174, bien podemos afirmar que la intención del legislador fue permitir la condonación de multas, recargos e intereses generados por el adeudo de los impuestos municipales por su origen, y por vía de excepción los generados por los impuestos municipales por destino, tal como es el caso del impuesto de bienes inmuebles; de ahí que el legislador expresamente puede disponer que la condonación autorizada alcanza los recargos, multas e intereses generados por el adeudo, incluso por el impuesto de bienes inmuebles...**” (El resaltado no es del original).*

Podemos deducir entonces, que los “*impuestos municipales por su origen*”, son aquellos que nacen de la iniciativa y voluntad de los municipios, conforme lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 170 de ese mismo cuerpo constitucional. Mientras que los “*impuestos municipales por destino*”, son los que el legislador aprueba extraordinariamente a través del trámite ordinario de la ley, que en el caso del impuesto de bienes inmuebles, es en beneficio de los gobiernos locales.

### III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

#### Artículo 1.-

Autoriza a la Municipalidad del cantón de El Guarco para que condone la totalidad de los recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto de impuestos, tasas, servicios y demás obligaciones de carácter municipal, adeudados al 31 de marzo de 2018. Asimismo, se indica que en caso de que la municipalidad citada adopte la autorización señalada, se condonaría también la totalidad de las deudas por recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles, adeudados en ese mismo período.

En cuanto a lo estipulado en este artículo, es importante traer a colación en primer término, que la figura jurídica de la **condonación o remisión**, se regula en el Título V artículos 821 a 829 del Código Civil, Ley N° 30 del 19 de enero de 1888 y sus reformas.

Alberto Brenes Córdoba, en su Tratado de las Obligaciones (1984), señala que en el lenguaje del derecho, remitir una deuda, significa perdonarla o condonarla. Es la renuncia gratuita que hace el acreedor, a favor del obligado, de todo o parte de su crédito.

Consecuente con ello, nuestra legislación especial contempla la condonación en materia tributaria, según lo establecen los artículos 35 y 50 del Código de Normas y Procedimientos Tributarias, Ley 4755 del 05 de mayo de 1971 y sus reformas, que señalan:

*“Artículo 35.-”Medios de extinción de la obligación tributaria. La obligación tributaria sólo se extingue por los siguientes medios: a) pago, b) Compensación, c) Confusión, d) **Condonación o remisión**; y Prescripción.” (El destacado no es del original).*

*“Artículo 50.- “Procedimientos.- La obligación de pagar los tributos solamente puede ser condonada o remitida por ley dictada con alcance general. Las obligaciones accesorias como intereses, recargos y multas, solo pueden ser condonadas por resolución administrativa, dictada en la forma y condiciones que se establezcan en la Ley.*

*(...)”.*

Clarificado el concepto jurídico de la condonación o remisión, se procede al análisis de lo dispuesto en este artículo 1. Como se aprecia se plantean dos clases de condonación, en primer término la autorización para que la Municipalidad del Cantón de El Guarco condone la totalidad de las deudas por recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto impuestos, tasas, servicios y demás obligaciones de carácter municipal,

adeudados al 31 de marzo de 2018, y en segundo lugar, también la autorización para que esa misma municipalidad condone también la totalidad de las deudas por recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan por concepto del impuesto de bienes inmuebles, adeudados en la misma fecha que se indicó.

En aras de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe especificarse a qué se refiere el texto de este artículo cuando señala “*demás obligaciones de carácter municipal*”, por cuanto es un concepto indeterminado.

En relación con la condonación del impuesto sobre los bienes inmuebles, tal y como lo expusimos en el Aparte 2.3 de este informe, a este tipo de impuesto (el de bienes inmuebles) se le denomina “*impuesto municipal por destino*”, ya que su origen es nacional, pero su recaudación y administración es competencia municipal.

Respecto a la condonación de los recargos, intereses y multas por concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tal y como lo señalamos en el apartado 2.3 de este informe, dicho impuesto es denominado “*impuesto municipal por destino*”, ya que su origen es nacional, pero su recaudación y la administración es de resorte municipal. De ahí, no es dable que las municipalidades incorporen dentro de sus acuerdos la autorización para la condonación de los recargos, intereses y multas del impuesto de bienes inmuebles, porque esta facultad es exclusiva de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, si es posible que la Asamblea dentro del mismo proyecto que plantea el municipio, introduzca un artículo que condone los extremos de multas, recargos e intereses para el impuesto de marras.

Finalmente, es relevante indicar que en el expediente legislativo en donde se tramita este proyecto de ley, debe constar el acuerdo municipal en donde se indique lo concerniente a la voluntad de esa municipalidad de hacer la condonación de la totalidad de las deudas por concepto de recargos, intereses y multas por concepto de impuestos municipales.

## **Artículo 2.-**

Señala que la condonación dispuesta solo podrá ser efectiva en el caso de que los sujetos pasivos paguen la totalidad del principal adeudado durante el período de vigencia de la presente ley, o se formalice un arreglo de pago con prima que sea honrado en su totalidad en el plazo de la condonación, de no ser así, el saldo insoluto de la obligación del principal será sujeto de los recargos, multas e intereses calculados desde el momento en que surgió la deuda.

Lo regulado por esta disposición obedece a criterios de conveniencia y oportunidad a valorar por los señores y señoras diputadas.

### **Artículo 3.-**

Dispone que la Municipalidad de El Guarco podrá realizar una adecuada campaña de divulgación de la condonación tributaria, con el fin de que la población la aproveche y esta logre su objetivo de disminuir el pendiente y así procurar el pago del principal adeudado.

Lo anterior es conteste con el sano principio de publicidad y transparencia, por lo cual no hay mayor comentario al respecto.

### **IV.- ASPECTOS DE TRÁMITE**

#### **Votación**

El proyecto de ley requiere para su aprobación de una mayoría absoluta de los votos presentes, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución Política.

#### **Delegación**

La iniciativa NO puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, dado que trata materia tributaria de carácter nacional, como lo es la condonación de los recargos, intereses y multas del impuesto sobre bienes inmuebles, excepción contemplada en el artículo 124 constitucional.

#### **Consultas**

#### **Obligatorias:**

- Municipalidad de El Guarco.

### **V.- NORMAS JURÍDICAS RELACIONADAS CON EL PROYECTO DE LEY**

#### **Constitución Política**

- ✓ Artículo 121 inciso 13) en cuanto establece que a la Asamblea Legislativa autorizar los impuestos municipales.
- ✓ Artículo 169 y siguientes en cuanto regula a las corporaciones municipales.
- ✓ Artículo 124 sobre la no delegación de proyectos de ley relativos a impuestos nacionales.

#### **Votos de la Sala Constitucional**

- ✓ Voto Sala Constitucional N° 1631-92 del 21 de agosto de 1991.
- ✓ Voto de la Sala Constitucional N° 5445-999 del 14 de julio de 1999.



- ✓ Voto de la Sala Constitucional N° 620-2001 del 24 de enero del 2001.

### **Leyes**

- ✓ Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas.
- ✓ Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Ley N° 7509, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas.
- ✓ Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas.

### **Procuraduría General de la República**

- ✓ Dictamen C-449-2007 del 17 de diciembre del 2007.
- ✓ Dictamen C-482-2006 del 6 de diciembre del 2006.

Elaborado por: MPA  
/\*Isch// 28-8-2018  
C. Arch.