DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-044-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"LEY PARA EL COBRO Y OTORGAMIENTO DE LICENCIAS PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE OSA"

EXPEDIENTE Nº 20.860

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

PAULA ARGUEDAS VARGAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

SUPERVIADO Y AUTORIZADO POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

4 DE FEBRERO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 3

2.1 Consideraciones preliminares 3

2.1.a Autonomía Municipal 3
2.1.b Autorización de Impuestos Municipales 5
2.1.c Licencia Municipal De Actividades Lucrativas. 6
2.2.- Análisis del Articulado 9

III.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO 16

Votación 16
Delegación 16
Consultas 16
Obligatorias: 16
Facultativas: 17

IV.- FUENTES 17

Constitución Política 17
Leyes 17
Jurisprudencia Constitucional 17
Pronunciamientos Administrativos 18
Informes del Departamento de Servicios Técnicos 18

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-044-2019

INFORME JURÍDICO[1]

"LEY PARA EL COBRO Y OTORGAMIENTO DE LICENCIAS PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE OSA"

EXPEDIENTE Nº 20.860

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en estudio, tiene por finalidad dotar al cantón de Osa de una nueva Ley de Licencias para actividades lucrativas.

Tal y como se indica en la exposición de motivos, después de casi 20 años de la entrada en vigencia de la Ley N° 7847 "Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Osa" resulta pertinente *"(…) contar con un nuevo instrumento legal que se ajuste a la realidad que vive el cantón y que permita ordenar y ajustar los importes que por concepto de impuesto de licencias comerciales se aplican en la jurisdicción de Osa, permitiendo así no solo el incremento en la captación del impuesto, sino, mayor rigurosidad en las prácticas evasivas de las declaraciones de los ingresos o ventas".*

II.- ANÁLISIS DE FONDO

2.1 Consideraciones preliminares

Previo a analizar el articulado del Proyecto, nos referiremos a las materias de autonomía municipal y autorización de impuestos municipales por parte de la Asamblea Legislativa; las cuales han sido ampliamente tratadas por nuestro Departamento.

2.1.a Autonomía Municipal

La Constitución Política en su numeral 169 determina que *"La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley."*

[1] Elaborado por Paula Arguedas Vargas, Asesora Parlamentaria, supervisado y autorizado, Fernando Campos Martínez.

Asimismo, el texto constitucional en su artículo 170 establece la naturaleza jurídica de estas corporaciones municipales determinando que son *"autónomas"*. Sobre esto la Sala Constitucional[2] ha señalado:

> *"**(…)** 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, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); 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; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales (...)"*

La autonomía es en definitiva una propiedad fundamental del régimen municipal. En ese sentido, la Procuraduría General de la República[3] indica que *"(…) La afirmación positiva de la autonomía se entiende como libertad en el manejo de*

[2] Voto N° 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

[3] Procuraduría General de la Republica. Dictamen C-449-2007 del 17 de diciembre de 2007.

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."

Con fundamento en esa autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, otorgada por el texto constitucional, las municipalidades desarrollan las siguientes atribuciones, contempladas en el artículo 4 del Código Municipal[4]:

"(…) ***a)*** *Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.* ***b)*** *Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.* ***c)*** *Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.****d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.*** ***e)*** *Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.* ***f)*** *Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.* ***g)*** *Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.* ***h)*** *Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.* ***i)*** *Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género." –Destacado no es del original-*

2.1.b Autorización de Impuestos Municipales

En relación con el expediente en estudio, debemos ahondar en una de las facetas de la autonomía municipal, cual es la autonomía tributaria, o potestad impositiva de la municipalidad y que se justifica en la necesidad de los gobiernos municipales, *"(…) de hacer llegar a sus arcas los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.[5]"*

La autonomía tributaria se manifiesta, entonces, como la iniciativa otorgada al Concejo para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales y que está sujeta a la autorización por parte de la Asamblea Legislativa, tal y como lo determina el artículo 121 inciso 13) de nuestra Carta Magna:

> *Articulo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (…) 13) Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales. (…)"*

[4] Código Municipal. Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
[5] Procuraduría General de la Republica. Dictamen C-449-2007 del 17 de diciembre de 2007.

Respecto a esa autorización de los impuestos municipales, la Sala Constitucional[6] ha dicho:

> *"(…) 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 como la aquí impugnada 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.*** *(…) 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****. (…)" Destacado no es del original-*

Es decir, la autorización legislativa es un acto típicamente tutelar, siendo que el Poder Legislativo solo puede aprobar o desautorizar la propuesta de los proyectos de tributos municipales del respectivo Concejo Municipal[7].

Si bien el proyecto de ley que nos compete, en su Exposición de Motivos hace mención al Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal de Osa, en sesión ordinaria N°13-2018 de 28 de marzo de 2018; no consta la correspondiente certificación dentro del expediente legislativo[8].

A fin de evitar una violación de la autonomía municipal, constitucionalmente garantizada, esta asesoría llama la atención en la necesaria inclusión de dicha copia, a efectos de constatar con certeza, que todos los extremos contenidos en el proyecto fueron acordados por la Municipalidad de Osa.

2.1.c Licencia Municipal De Actividades Lucrativas.

Ante la necesidad de conseguir recursos para el cumplimiento de sus funciones, a los gobiernos municipales les corresponde, entre otros medios de financiamiento,

[6] Voto N° 1631-91 de las quince horas quince minutos del 21 de agosto de mil novecientos noventa y uno.
[7] Código Municipal. Articulo 13.- Son atribuciones del concejo: (…) b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.
[8] Según revisión del Expediente No. 20.860 a las once horas con treinta minutos del día 16 de agosto de 2018.

el otorgamiento de las licencias para el ejercicio de actividades lucrativas realizadas dentro de su jurisdicción territorial y la recaudación respectiva del impuesto de patente municipal.

El sustento legal de las licencias municipales sobre actividades lucrativas, se encuentra en el numeral 79 y siguientes del Código Municipal:

> "(…) "*Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado".*

Si bien el fundamento legal del Impuesto de Patentes se encuentra en dicho artículo, *"(…) el tributo –en ocasión de lo dispuesto por el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política- necesariamente deberá estar establecido y desarrollado en una ley específica," t*al y como lo señala la Procuraduría General de la República[9].

Siendo así, cada municipalidad tendrá su propia regulación, puesto que *"(…) pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos"*[10], sería contrario a su autonomía.

Sobre este tema es pertinente conocer el criterio de la Sala Constitucional[11], la cual se ha pronunciado ampliamente sobre este tema:

> ***"Por su naturaleza, el impuesto municipal denominado "patente" está comprendido en la clasificación establecida en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que* define *al impuesto, la tasa y las contribuciones especiales; de suerte que constituye una figura tributaria, cuya naturaleza, objetivos y fines provienen de la potestad tributaria propia de las municipalidades; y en la que el hecho generador no lo constituye una prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizable, ni la renta o utilidades de los negocios o empresas que se desarrollan en una jurisdicción determinada, esto es, en un cantón, sino la expedición de la licencia para la realización de una actividad lucrativa, precisamente, en esa jurisdicción . Debe tenerse en cuenta que en reiteradas ocasiones esta Sala ha señalado que el ejercicio de una actividad lícita puede ser objeto de regulaciones por***

[9] Procuraduría General de la Republica. Dictamen Nº C-073 del 30 abril 2013.
[10] Voto Nº 0140-94 de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y tres.
[11] Voto Nº 2910-2005 de las quince horas cincuenta y nueve minutos del quince de marzo de dos mil cinco.

parte de la Administración *(así por ejemplo en sentencias número 0143-94, 3054-96, 6066-98, 7973-99 y 6565-99),* ***como -por ejemplo- lo sería la imposición de determinados requisitos o de tributos****, caso del impuesto de ventas y la obligación de la factura timbrada. A este respecto, debe tenerse claro que la facultad impositiva del Estado está otorgada en exclusiva a la Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 inciso 13) de nuestra Constitución Política, de manera que se le confiere la facultad general de imponer los impuestos y demás cargas tributarias, y de aprobar las Municipalidades; de manera que* ***se reconoce a las municipalidades su iniciativa en la formulación, creación, modificación y extinción de los tributos municipales; potestad de la que deriva la procedencia para gravar actividades lucrativas en su jurisdicción territorial****." Destacado no es del original*

Ahora bien, con respecto a las actividades lucrativas, la Procuraduría General de la República[12], al tratar este término, nos remite a las actividades de índole económica, ya sea comerciales, industriales, agrícolas, etc, realizadas con el propósito de lucrar. Un extracto de su dictamen:

"(…) Actividad Lucrativa:

Como bien lo afirma Juan Martín Queralt (Curso de Derecho Financiero y Tributario. 6 Edición, 1995, pag.630) el ejercicio de toda actividad lucrativa supone la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

Ello es así, precisamente porque la ordenación y organización de los factores de producción es una tarea propia de quien ejerce una actividad económica, por cuanto la nota fundamental de dicha actividad es la combinación y ordenación de los factores de producción, ello porque es la empresa la que orienta y pone en movimiento los factores de producción para la obtención de beneficios. Así entonces, el ánimo de lucro es una nota que va a acompañar normalmente el ofrecimiento de los bienes y servicios al mercado, al que teleológicamente debe orientarse toda actividad económica para ser considerada como tal.

*Puede afirmarse entonces, que el ánimo de lucro que generalmente es connatural a la ordenación de los factores productivos, debe interpretarse como prop*ósito lucrativo del sujeto que ejerce la actividad económica. (…)."

[12] Dictamen C-141-00 de 23 de junio del 2000.

2.2.- Análisis del Articulado

Artículo 1:

Establece la obligación de contar con licencia municipal a toda persona física o jurídica que pretenda realizar cualquier actividad económica y con fines lucrativos en el Cantón de Osa, previo al inicio de la actividad. Asimismo, todas las actividades que se desarrollen con fines lucrativos dentro del Cantón, aún y cuando su domicilio fiscal se encuentre en otro cantón deberán obtener la licencia respectiva y pagar el impuesto correspondiente.

En el caso de las entidades públicas que llevan a cabo la prestación de un servicio público y que no realizan una actividad de carácter lucrativo, no están sujetas al otorgamiento de una licencia municipal; por lo tanto, tampoco están obligadas al pago de una patente por el ejercicio de esa actividad, a excepción de las entidades financieras como los bancos estatales, quienes deben de cancelar patente por la venta de servicios, intereses financieros y comisiones.

Sobre este último, es importante diferenciar por que los Bancos del Sistema Bancario Nacional (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago, y demás bancos que la ley considere como tales), en tanto ejerzan actividades lucrativas, no están obligadas a obtener una licencia municipal, pero se encuentran en la obligación de pagar el impuesto de patente municipal. Al respecto la Procuraduría General de la República[13], aclara:

> *"(…) es importante indicar que mediante el artículo 5 de la Ley Nº 1644 de 26 de setiembre de 1953 -Ley de Orgánica del Sistema Bancario Nacional- a las entidades bancarias estatales se les otorga la licencia a nivel nacional para ejercer las actividades financieras, motivo por el cual no es necesario que obtengan la licencia municipal. No obstante, esto no las excluye del pago del impuesto de patente, en el tanto dichas entidades desarrollen actividades lucrativas dentro de la jurisdicción territorial municipal, por cuanto la actividad realizada por los bancos del Estado como parte del Sistema Bancario Nacional es de carácter predominantemente comercial y por ende lucrativa, tanto así que en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional se les denomina precisamente Bancos comerciales del Estado. El hecho de que los bancos estatales estén sujetos a la satisfacción de un interés público, no excluye la posibilidad de que puedan realizar actividades lucrativas, las cuales no les están vedadas, sino que, por el contrario, es precisamente la obtención de un margen de lucro lo que les permite finalmente satisfacer el fin público que persiguen. (…)"*

[13] Dictamen C-097- 2011 de 2 de mayo 2011.

Artículo 3:

Señala la clasificación de las actividades económicas, y establece que las personas que se dediquen a la actividad profesional a la que se refiere este articulo y que se encuentran asociadas de hecho o de derecho, con fines mercantiles en un mismo establecimiento comercial, deberán obtener la licencia y pagar el impuesto respectivo.

Al respecto la Sala Constitucional[14] ha sido enfática al establecer las diferencias entre las actividades profesionales individuales de las mercantiles propiamente dichas:

> *"(…) EJERCICIO INDIVIDUAL O GRUPAL DE UNA PROFESIÓN LIBERAL O POR MEDIO DE UN SUJETO DE DERECHO MERCANTIL. Resulta evidente que el ejercicio de una profesión liberal puede realizarse de forma individual cuando un profesionista decide ofrecer sus servicios especializados a la colectividad de forma enteramente personal o bien de modo grupal, cuando varios profesionales optan por hacerlo conjuntamente para mejorar los servicios prestados o bien para compartir gastos comunes en el despliegue de su giro profesional. Es evidente que, en sendos supuestos, los profesionales lo que pretenden es obtener una remuneración para asegurarse su subsistencia y una vida digna.* ***Distinto resulta cuando un grupo de profesionales deciden crear una organización colectiva del derecho mercantil para prestar sus servicios profesionales, puesto que, en tal caso, además del ánimo de subsistencia, existe un fin lucrativo o de obtener un margen considerable de rentas y utilidades, con lo cual deja de existir el ejercicio liberal de una profesión, en sentido estricto, y se está ante el despliegue de un giro o tráfico empresarial o mercantil que sí debe estar sujeto al impuesto de patente municipal.****" Destacado no es del original.*

Entendiéndose, en cuanto al ejercicio de profesiones liberales, que si bien la Municipalidad no podría exigir a los profesionales ni el pago de patente, ni el trámite de la licencia, en caso de que operen agrupados en un mismo establecimiento comercial, en sociedades de tipo mercantil, se encontrarían obligados al trámite de la licencia y pago del impuesto de patente, por tener dichas asociaciones presunción de lucro. De ahí la importancia de esta disposición.

[14] Voto No. 15492-06 de las diecisiete horas y trece minutos del veinticinco de octubre del dos mil seis.

Artículo 4:

Dispone que: *"El hecho generador del impuesto en el ejercicio de cualquier tipo de actividad efectuada entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año, a título oneroso y con carácter lucrativo, sea que se desarrollen en un establecimiento o no y cualquiera que sea el resultado económico obtenido (…)"*.

Dicha definición responde al Principio de Reserva de Ley contemplado en el Articulo 5 del Código Tributario[15]; el cual reza:

> *"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; (…)*

El mismo cuerpo normativo en los artículos 15, 31 y 32, definen los conceptos de sujeto pasivo, hecho generador y momento en que este ocurre:

> *"Artículo 15.- Concepto. Es sujeto pasivo la persona obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o de responsable."*
>
> *"Artículo 31.- Concepto. El hecho generador de la obligación tributaria es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación."*
>
> *"Artículo 32.- Momento en que ocurre el hecho generador. Se considera ocurrido el hecho generador de la obligación tributaria y existente sus resultados:*
> *a) En las situaciones de hecho, desde el momento en que se hayan realizado las circunstancias materiales necesarias para que produzca los efectos que normalmente le corresponden; y*
> *b) En las situaciones jurídicas, desde el momento en que estén definitivamente constituidas de conformidad con el derecho aplicable."*

Al referirse al tema del hecho generador del impuesto de patente municipal, la Procuraduría General de la República[16] ha manifestado:

[15] Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley Nº 4755 del 03 de mayo de 1971 y sus reformas.
[16] Dictamen C-107-95, del 24 de mayo de 1995.

"(…) I-. EL HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO DE PATENTE: LA REALIZACION DE UNA ACTIVIDAD LUCRATIVA SUJETA A LICENCIA MUNICIPAL //De conformidad con los principios que rigen la materia tributaria, la obligación tributaria surge cuando se presenta el hecho generador de un tributo. Es decir, cuando surge el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y originar el nacimiento de la obligación. //En el caso del impuesto municipal de patentes de la Municipalidad de Escazú, el hecho generador está definido en el artículo 1º de la Ley Nº 7340 de 20 de abril de 1993 en relación con el 96 del Código Municipal: la realización de una actividad lucrativa en el Cantón, para la cual se requiere licencia municipal. //Licencia que no es sino la autorización para el ejercicio de la actividad dentro del Cantón. (…) Por lo que el hecho generador acaece cuando la actividad que se realiza es lucrativa y requiere licencia. De allí que es necesario precisar si la actividad de los organismos a quienes se pretende gravar reúne esas condiciones."

En cuanto al Proyecto en el artículo 4.- se establece como parte del hecho generador la exclusión como actividad lucrativa, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles de un solo bien. Considera esta asesoría, que esto no es parte de lo que sería el hecho generador, sino corresponde a las excepciones a las actividades económicas gravadas, por lo cual, debería incluirse en otro numeral y no en el artículo en análisis.

Artículo 5:

Dispone que el impuesto de patente se pagará durante todo el tiempo en el que la actividad económica se lleve a cabo y por el tiempo en que se haya poseído la licencia, siempre y cuando existan ventas o ingresos brutos, o compras para el caso del Régimen de Tributación Simplificada.

Además, establece que es obligación del patentado solicitar la renuncia de la licencia, cuando finalice su actividad económica, en caso de no hacerlo, la Municipalidad "*procederá a cancelarla automáticamente en los siguientes casos: a) Cuando el abandono de la actividad, se prolongue por más de noventa días naturales. b) Cuando presente un atraso de dos o más trimestres en el pago del respectivo impuesto."*

Artículo 6:

Enumera en forma taxativa, las causales por las cuales se denegaría el otorgamiento de una licencia. Dentro de las mismas se establecen las siguientes:

- cuando la actividad solicitada sea contraria a la ley, la moral, las buenas costumbres,

- cuando el establecimiento o la solicitud de la licencia no haya cumplido los requisitos legales y reglamentarios;
- cuando la actividad, en razón de su ubicación física, no esté permitida por el ordenamiento jurídico vigente.

Con respecto a estas causales de denegatoria, la Procuraduría General de la República[17] ha señaló:

> *"(…) Advierte esta Procuraduría General, adicionalmente, que la limitación o restricción absoluta para cierto tipo de actividad debe estar debidamente fundamentada (artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública), y sustentada en criterios técnicos y científicos que aconsejen o justifiquen la decisión (artículos 15, 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública), so pena de que la decisión pueda ser atacada por irrazonable, parámetro de constitucionalidad de los actos públicos, lo cual es predicable de los planes reguladores municipales."*

En relación a ello, el Departamento de Servicios Técnicos[18] ha llamado la atención a que los conceptos como "moral y buenas costumbres" pueden resultar subjetivos y conllevar a una arbitrariedad.

Artículo 8:

Determina que nadie podrá realizar actividad económica alguna sin adquirir previamente la licencia municipal. En caso de incumplirse con ello, la Municipalidad de Osa, procederá a clausurar la actividad y el local en que se esté ejerciendo, o bien, a dictar el impedimento para desarrollar la actividad de forma inmediata y sin más trámite.

Se reiteran las observaciones respecto de la imposibilidad constitucional de impedir el ejercicio de actividades de profesionales, en el tanto las ejerzan individualmente.

Asimismo, en atención a los principios de seguridad jurídica y legalidad, esta asesoría recomienda determinar el plazo por el cual estaría clausurada la actividad y uso del local, toda vez que está en juego la libertad de comercio y el derecho al

[17] Dictamen N° C- 081 del 20 de marzo de 2009.

[18] Oficio AL-DEST-IIN-283-2018, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Integrado Jurídico-Económico, Expediente N° 20.384 "Licencias para Actividades Lucrativas y No Lucrativas del Cantón de Santa Ana", elaborado por Fernando Badilla Madriz y Marco Núñez González, Asesores Parlamentarios. Supervisado por Selena Repetto Aymerich y Mauricio Porras León, Jefes de Área. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director.

trabajo, consecuentemente no procede sanciones administrativas perpetuas o indeterminadas, so pena de inconstitucionalidad, tal y como lo ha señalado en otras oportunidades el Departamento de Servicios Técnicos[19].

Por otra parte, se llama la atención que lo referente a clausurar locales en virtud de la Ley de Licores, podría estar fuera de contexto y no se comprende a propósito de qué se establece esta disposición.

Además, se recomienda especificar en qué casos se aplicaría, máxime que está vigente la Ley Nº 9074, Regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico del 08 de agosto de 2012, que dispone las sanciones correspondientes para determinados casos relacionados con la venta de licores. Por lo que se recomienda analizar el tema con detenimiento.

Aunado a lo anterior, en aplicación a una sana técnica legislativa, se debe citar correctamente el nombre de la Ley, número, fecha y disposiciones que se aplicarían para el caso.

Artículo 13:

Indica que el impuesto se cancelará por adelantado y se pondrá al cobro de manera trimestral, debiéndose cancelar durante los meses de enero, marzo, junio y setiembre de cada año.

Al respeto, se llama la atención en el sentido de que la norma a pesar de que señala que el impuesto se cobrará de manera trimestral, indica que deberá cancelarse en los meses de al 15 de enero, 31 de marzo, 30 de junio y 30 de setiembre de cada año. Considera esta asesoría que lo correcto sería en los meses de enero, abril, julio y octubre, por lo cual se sugiere se revise.

Artículo 25:

Dispone que la Municipalidad de Osa, pueda solicitar a la Dirección de Inteligencia Tributaria del Ministerio de Hacienda, en su condición de administración tributaria, la información con respecto a las ventas brutas o los ingresos brutos que fueron declarados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta, siempre y cuando estos estén domiciliados o sean patentados del cantón de Osa.

Considera esta asesoría que la instancia correcta es la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, por lo que se recomienda la revisión sobre este punto.

[19] Oficio AL-DEST-IIN-283-2018.

Es importante indicar que la Dirección General de Tributación suscribió un Convenio de Intercambio de Información Tributaria para el Control de Contribuyentes; de conformidad con la resolución N° DGT-R-022-2017 del 16 de abril de 2017 publicada en el Alcance digital N° 110 a la Gaceta N° 97 del 24 de mayo de 2017[20].

Artículos 27 y 28:

Contemplan el procedimiento para decomiso de mercadería y la autorización para el comiso de la mercadería decomisada. Este tipo de disposiciones son conformes con las facultades de fiscalización de los gobiernos municipales, a fin de tomar las medidas requeridas para controlar las ventas irregulares que no cuenten con las respectivas licencias.

Sobre este tema la Sala Constitucional[21] ha dicho:

> *"(…) la función de tutela del derecho fundamental a la seguridad ciudadana que cubre a los habitantes, debe ser garantizado por el Estado a través de todo el ordenamiento jurídico, debiendo ser las corporaciones municipales activos colaboradores en ese proceso por cuanto, como administradoras de los intereses locales, son quienes mejor conocen los problemas que se presentan en su jurisdicción y los llamados a buscar y solicitar ayuda, inclusive de las fuerzas de policía si fuera del caso, porque el servicio público que están llamadas a cumplir las Municipalidades, debe brindarse de conformidad con los principios de eficiencia, continuidad, igualdad de trato a los usuarios y adaptación a los cambios materiales y legales."*

Artículo 30:

Establece que la Municipalidad de Osa deberá adoptar las medidas administrativas y reglamentarias necesarias para la aplicación de esta ley, en un plazo de seis meses, contado a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

[20]http://www.hacienda.go.cr/noticias/256-nuevos-convenios-permitiran-intercambio-de-informacion-tributaria-para-control-de-contribuyentes
http://www.hacienda.go.cr/contenido/14118-lista-de-municipalidades-y-concejos-de-distrito-que-han-suscrito-convenio-de-informacion-con-la-direccion-general-de-tributacion

[21] Voto No. 155-12 de las catorce horas cincuenta minutos del once de enero de dos mil doce.

Esta norma es necesaria para que la Municipalidad pueda hacer un cumplimiento eficaz de la presente ley, de ahí que no hay mayor comentario al respecto.

Artículo 31:

Dispone la derogatoria de la Ley N° 7847, denominada Ley de Impuestos Municipales del Cantón de Osa y todas las otras normas que se le opongan.

Si bien es procedente la derogatoria en vista de la nueva ley propuesta, se debe corregir el nombre, siendo el correcto: Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Osa.

En cuanto a la frase "y todas las otras normas que se le opongan", reiteramos el criterio del Departamento de Servicios Técnicos[22], en el sentido de que *"(…) tal derogatoria genérica resulta contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica, por lo cual se recomienda se especifique expresamente a cuáles normas se refiere, de lo contrario dicha frase podría ser considerada inconstitucional".*

III.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere para su aprobación, de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes en la Asamblea Legislativa.

Delegación

Esta iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, en razón de no encontrarse entre las excepciones que establece el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias:

- Este proyecto debe consultarse preceptivamente a la Municipalidad de Osa.

[22] Oficio AL-DEST-IIN-283-2018.

Facultativas:

- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- Ministerio de Hacienda.

IV.- FUENTES

Constitución Política

Artículo 121. En cuanto confiere a la Asamblea Legislativa la atribución de autorizar los impuestos y contribuciones municipales.

Artículo 169 y siguientes. Al disponer la creación y regulación de las corporaciones municipales.

Leyes

- ✓ Código Municipal, Ley Nº 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- ✓ Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley Nº 4755 del 03 de mayo de 1971 y sus reformas.
- ✓ Ley Nº 7847, Tarifa de Impuestos Municipales del cantón de Osa, de 18 de diciembre de 1998.
- ✓ Ley Nº7337, Crea concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal, de 5 de mayo de 1993.
- ✓ Ley Nº 7881, Reforma del Artículo 28 y Adición de un Artículo 81 bis al Código Municipal, Ley No. 7794, de 30 de abril de 1998; de 9 de junio de 1999.
- ✓ Ley N° 8687, Ley de Notificaciones Judiciales, de 4 de diciembre de 2008.

Jurisprudencia Constitucional

- ✓ **Sentencia Número 5445-99** de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.
- ✓ **Sentencia Número 1631-91** de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.
- ✓ **Sentencia Número 2910-2005** de las quince horas cincuenta y nueve minutos del quince de marzo de dos mil cinco.
- ✓ **Sentencia Número 0140-94** de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y tres.

- ✓ **Sentencia Número 15492-06** de las diecisiete horas y trece minutos del veinticinco de octubre del dos mil seis.
- ✓ **Sentencia Número 155-12** de las catorce horas cincuenta minutos del once de enero de dos mil doce.

Pronunciamientos Administrativos

- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-107-1995 del 24 de mayo de 1995
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-141-2000 de 23 de junio del 2000.
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-449-2007 de 17 de diciembre de 2007.
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-081-2009 del 20 de marzo de 2009.
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-073- 2013 de 30 abril 2013.
- ✓ Procuraduría General de la República, Dictamen C-097- 2011 de 2 de mayo 2011.

Informes del Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ Oficio AL-DEST-IJU-259-2016, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Jurídico, Expediente N° 19.588 “Amnistía de la Municipalidad del Cantón de Osa”, elaborado por Tatiana Martínez Pérez, Asesora Parlamentaria. Supervisado por Alex Piedra, Asesor Parlamentario. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director.
- ✓ Oficio AL-DEST-IIN-283-2018, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Integrado Jurídico-Económico, Expediente N° 20.384 “Licencias para Actividades Lucrativas y No Lucrativas del Cantón de Santa Ana”, elaborado por Fernando Badilla Madriz y Marco Núñez González, Asesores Parlamentarios. Supervisado por Selena Repetto Aymerich y Mauricio Porras León, Jefes de Área. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director.
- ✓ Oficio ST-243-2009 I, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Integrado Jurídico-Económico, Expediente N° 17.320 “Ley de Patentes de Actividades Lucrativas de la Municipalidad del Cantón de Orotina”, elaborado por María Elena Leandro Alfaro y Jorge A. Bogarin Navarro. Revisado por Freddy Camacho Ortiz. Autorización Final de María del Rocio Cerdas Quesada.

- ✓ Oficio ST-231-2008 I, Departamento de Servicios Técnicos, Informe Integrado Jurídico-Económico, Expediente N° 16.930 “Licencias para Actividades Lucrativas y No Lucrativas del Cantón de Escazú”, elaborado por Marco Antonio Núñez González y Jorge A. Bogarin Navarro. Autorización y Revisión Final de María del Rocio Cerdas Quesada.

Elaborado por: pav
/*lsch// 4-2-219
C. Archivo