DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU- 039-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REFORMA DEL ARTÍCULO 20 BIS DE LA LEY DE IMPUESTOS MUNICIPALES DEL CANTÓN DE SAN CARLOS, No. 7773 Y DEROGACIÓN DE LA LEY N° 7996"

EXPEDIENTE Nº 21.070

ELABORADO POR

MARYLEN ULATE MORA
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR

SELENA REPETTO AIMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I

31 DE ENERO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO ____ ***3***

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO ____ ***3***

2.1 Autonomía Municipal ____ **3**

2.2. Licencia Municipal y Patente Municipal ____ **5**

2.3. Necesidad de Acuerdo Municipal que establezca los contenidos del proyecto de ley ____ **7**

2.4. De las Asociaciones Beneficiadas ____ **7**

2.4.1 Asociación de Protección a la Infancia ____ 7

2.4.2 Asociación Mariano Juvenil ____ 8

2.4.3 Asociación Amigo de los Niños ____ 9

III.- ANÁLISIS DE LA PROPUESTA ____ ***10***

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ____ ***11***

Votación ____ 11

Delegación ____ 11

Consultas obligatorias: ____ 11

V. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO LEY ____ ***11***

"REFORMA DEL ARTÍCULO 20 BIS DE LA LEY DE IMPUESTOS MUNICIPALES DEL CANTÓN DE SAN CARLOS, No. 7773 Y DEROGACIÓN DE LA LEY N° 7996"

EXPEDIENTE Nº 21.070

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone en su artículo único, reformar el artículo 20 bis de la Ley de Impuestos Municipales del cantón de San Carlos, Ley Nº 7773 de 29 de abril de 1998 y sus reformas, con el propósito de que además de la Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos, también se beneficien del 2% de los impuestos recaudados por concepto de patentes, la Asociación Amigo de los Niños de la Fortuna de San Carlos y la Asociación Mariano Juvenil.

Según lo indicado en la exposición de motivos, la modificación es requerida porque además de la Asociación de Protección a la Infancia, que es en este momento la beneficiaria del 2 % mencionado, fueron creadas las dos asociaciones indicadas, y es de interés del Gobierno Local de San Carlos incorporarlas como beneficiarias de dicho porcentaje. Aunado a esto, se incorpora un transitorio único estableciendo la derogatoria de la Ley 7996, "Adición del artículo 20 bis a la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de San Carlos, N° 7773, de 13 de abril de 2000".

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, estará a cargo de un Gobierno Local, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y un funcionario ejecutivo.

De conformidad, el artículo 1 del Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas, señala que el municipio *"está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del Gobierno Municipal".* El Gobierno Local, según el artículo 12 de esa Ley es lo que se conoce como Concejo Municipal.

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 ha señalado 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, 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 (...)". (El destacado no es del original)*

Es importante comprender, que la afirmación positiva de la autonomía se entiende como la 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. [1]

Según el artículo 4 de la Ley Nº 7794, la municipalidad con fundamento en la autonomía municipal desarrolla, al menos, las siguientes atribuciones:

> *"Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes://**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.//**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".*

Consecuentemente con la autonomía atribuida a las municipalidades, el artículo 2 de la Ley Nº 7794 establece que, estas son personas jurídicas estatales, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

2.2. Licencia Municipal y Patente Municipal

El impuesto de patente municipal encuentra sustento legal en el artículo 79 y siguientes del Código Municipal, el cual dispone lo siguiente:

> *"Artículo 79. - 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".*

Como se desprende del citado numeral, además de las licencias municipales (autorización administrativa) para la realización de la actividad, tenemos el llamado "Impuesto de Patente Municipal", que es un tributo de carácter municipal que

[1] Dictamen C-449-2007 de 17 de diciembre del 2007, Procuraduría General de la República.

grava el ejercicio de una actividad lucrativa dentro de la jurisdicción de un determinado cantón.[2]

En cuanto la naturaleza jurídica del impuesto de patentes, la Sala Constitucional ha sostenido:

> *"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 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."* (Voto Nº 2910-2005).

Tomando en cuenta lo esbozado, a los gobiernos municipales les corresponde en forma exclusiva, 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, como un medio de financiamiento para la realización de las actividades desplegadas por estas entidades en beneficio de la comunidad, razón de la presentación de esta iniciativa, donde la voluntad municipal es incluir a las Asociaciones mencionadas como beneficiarios del 2% del impuesto de patente municipal.

2 Procuraduría General de la Republica. Dictamen Nº C-073 del 30 abril 2013.

2.3. Necesidad de Acuerdo Municipal que establezca los contenidos del proyecto de ley

Como lo hemos mencionado, en materia de impuestos municipales a la Asamblea Legislativa solo le corresponde autorizarlos, quien los crea, modifica, exonera o extingue es de la propia Municipalidad.

Por lo que, si el proyecto de ley modifica conceptos de las actividades gravadas e incluye nuevas, debe tener como fundamento un acuerdo municipal previo, pues es el acto constitutivo de las modificaciones.

Según la exposición de motivos el lunes 05 de noviembre del 2018, en su Salón de Sesiones, Artículo N° XI, Acuerdo N° 38, Acta N° 69 el Concejo Municipal de San Carlos acordó en lo conducente:

> *"…aprobar propuesta del Proyecto de Ley de la Diputada María Inés Solís de Reforma al artículo 20 Bis de la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de San Carlos, N° 7773, mediante el cual se aprueba otorgar el 2% de los impuestos recaudados por concepto de patentes entre la Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos, Asociación Amigo de los Niños de la Fortuna de San Carlos y la Asociación Mariano Juvenil."*

Así las cosas, es necesario que dentro del expediente donde se tramita el proyecto objeto de estudio, conste la copia certificada del acuerdo municipal de cita.

2.4. De las Asociaciones Beneficiadas

2.4.1 Asociación de Protección a la Infancia[3]

La Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos, cédula de persona jurídica número 3-002-092169, se inscribió en el Registro de Asociaciones del Registro Público desde el día veintiséis de noviembre del dos mil cuatro, bajo el Tomo I Asiento 45.

Los objetivos que persigue la Asociación, según el artículo segundo de sus Estatutos, son: "Artículo Segundo: "La Asociación tiene carácter de bienestar social no lucrativo; y su objeto es: a.) Realizar actividades tendientes a la protección de los derechos de los menores de edad; b.) Organizar actividades dirigidas al fortalecimiento de la familia como base esencial de la sociedad; c.)

[3]Decreto Ejecutivo **Nº 36208-JP** "Declara de Utilidad Pública para los intereses del Estado la Asociación Amigos de los Niños de La Fortuna de San Carlos".

Velar por el cumplimiento de las leyes referentes a la protección de menores. d.) Realizar programas de atención o prevención de problemas sicosociales (SIC) que afectan directa o indirectamente a menores de edad, tales como: alcoholismo, drogadicción, deambulación, maltrato, abandono, e.) Redactar proyectos tendientes a mejorar la legislación en materia de familia. f.) Procurar la atención inmediata y ayuda básica a aquellos menores de edad que la requieran, dentro de la capacidad de acción de la Asociación.".

Se declaró de utilidad pública para los intereses del Estado porque los objetivos solventan una necesidad social de primer orden.

2.4.2 Asociación Mariano Juvenil[4]

En 1995, la Asociación Mariano Juvenil se estableció en el cantón sancarleño con un objetivo muy claro: dar atención integral a niñas y adolescentes en vulnerabilidad social, enfocándose en víctimas de abandono o abuso de cualquier tipo: físico, sexual, emocional, verbal y por omisión, entre otros.

Es así como esta ONG (Organización No Gubernamental) ha llegado a ser un hogar y una oportunidad para tener una vida mejor para las personas que habitan sus instalaciones, pues aunque se supone que se trata de un lugar transitorio, hay jóvenes con más de 4 años de recibir el apoyo y asistencia de la asociación.

“Es una asociación no gubernamental que recibe aportes del estado, pero que también tiene una Junta Directiva que se encarga de generar recursos propios, como las cuotas de los socios, que son personas de la comunidad y gracias a esos aportes se puede mantener la institución, porque solamente con los recursos del PANI y Junta de Protección Social, no sería suficiente para mantener todo el gasto.”, indicó Giselle Madrigal, coordinadora de la entidad.

Actualmente, la asociación cuenta con dos módulos; uno de menores de edad en donde se ubican las niñas y muchachas entre los 11 y 18 años y otro, donde se alojan las jóvenes entre los 18 y los 25 años a quienes se da la oportunidad de seguir estudiando para obtener un título universitario. Por lo general, las jóvenes llegan referidas por el PANI.

“El PANI aporta un 48%, la Junta de Protección Social asigna un presupuesto fijo anual; el IMAS también colabora con dineros para infraestructura y también becas para las chicas mayores de edad para que puedan estudiar.”, agregó Madrigal. Dentro del grupo de menores de edad, la asociación tiene cupo para 12 jóvenes, mientras que en el grupo de mayores de edad, ofrece cupo para un

[4] Tomado de página web: http://www.alberguemarianojuvenil.org/

máximo de 6 personas. Las niñas y adolescentes que llegan a la asociación reciben alojamiento y una alimentación completa.

Además, a diario van a la escuela, al colegio o la universidad y cumplen con horarios establecidos para realizar sus tareas escolares, ayudar con el aseo y orden de las instalaciones, colaborar en la elaboración de alimentos y disfrutar de actividades recreativas.

Adicionalmente, reciben apoyo de la psicóloga de la asociación, quien les dedica una hora por semana a cada una de ellas. También reciben a diferentes voluntarios como educadores o profesionales en arte, deportes, manualidades o temas de belleza, quienes las instruyen y les dan herramientas para que logren una formación integral.

2.4.3 Asociación Amigo de los Niños[5]

La Asociación Amigo de los Niños de La Fortuna de San Carlos, cédula de persona jurídica Nº 3-002-328170, se inscribió en el Registro de Asociaciones del Registro Público desde el día 17 de mayo del 2005, bajo el expediente Nº 14580, tomo Nº 492, asiento 13673.

Los fines que persigue la Asociación, según sus estatutos, son: "… Artículo tercero: La Asociación tiene carácter de bienestar social no lucrativo y su objeto es: A) Realizar actividades tendientes a la protección de los derechos de los menores de edad. B) Organizar actividades dirigidas al fortalecimiento de la familia como base esencial de la sociedad. C) Velar por el cumplimiento de las Leyes referentes a la protección de menores. D) Realizar programas de atención o prevención de problemas sicosociales que afectan directa o indirectamente a menores de edad, tales como: Alcoholismo, drogadicción, deambulación, maltrato, abandono, etc. E) Redactar proyectos tendientes a mejorar la legislación en materia de familia. F) Procurar la atención inmediata y ayuda básica a aquellos menores de edad que la requieran, dentro de la capacidad de acción de la Asociación". (Folio 20).

Tales fines solventan una necesidad social de primer orden, por lo cual se les dio la declaratoria de utilidad pública.

En esta organización opera el Hogarcito San Juan Bosco, que es pionero en su tipo, como Hogar de transición en el cual se busca mejorar las condiciones y oportunidades de los niños y niñas que sufren maltrato, abandono, abuso,

[5]Decreto Ejecutivo **Nº 39356-JP** "Declara de Utilidad Pública para los intereses del Estado la Asociación Amigos de los Niños de La Fortuna de San Carlos".

desprotección o que requieren protección temporal mientras se define su situación legal, ofreciéndoles un hogar amoroso y digno para desarrollar su potencial. El hogarcito tiene espacio para 17 niños, pero el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), solo les brinda recursos y servicios para 12 menores.

III.- ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Con el propósito de tener una perspectiva más clara de la reforma propuesta, facilitamos a continuación el siguiente cuadro comparativo:

LEY N° 7773	REFORMA PROPUESTA PROYECTO 21.070
Artículo 20 bis.- Porcentaje destinado a la Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos. El dos por ciento (2%) del impuesto recaudado por concepto de patentes será destinado, para efectos logísticos y operativos, a la Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos, cédula jurídica No. 3-002-092169, inscrita en el Registro de Asociaciones del Registro Público, bajo expediente No. 2675. La Contraloría General de la República fiscalizará el uso de los recursos públicos destinados a esta Asociación."	**Artículo 20 bis- Porcentaje destinado a asociaciones de protección a la niñez y la adolescencia de San Carlos.** El dos por ciento (2%) del impuesto recaudado por concepto de patentes será destinado, para efectos logísticos y operativos, en partes iguales, a las siguientes asociaciones: Asociación de Protección a la Infancia de San Carlos, cédula jurídica N.° 3-002-092169, inscrita en el Registro de Asociaciones del Registro Público, bajo expediente N.° 2675; Asociación Amigos de los Niños de La Fortuna de San Carlos, cédula jurídica N.° 3-002-328170, inscrita en el Registro de Asociaciones del Registro Público, bajo expediente N.° 14580 y, la Asociación Mariano Juvenil, cédula jurídica N.° 3-002-202273, inscrita en el Registro de Asociaciones del Registro Público, bajo expediente N.° 8526. La Contraloría General de la República fiscalizará el uso de los recursos públicos destinados a estas asociaciones. **Transitorio Único.-** Deróguese la Ley N° 7996, Adición del Artículo 20 bis a la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de San Carlos, N° 7773 de 13 de abril de 2000.

Como se puede observar del cuadro comparativo, la reforma planteada conlleva incluir dentro de los beneficiarios del 2% del impuesto recaudado por concepto de patentes, a dos organizaciones sociales más, aspecto que es de resorte exclusivo de la Municipalidad de San Carlos.

Por otra parte, se incluye un Transitorio Único con el propósito de derogar la Ley 7996, con lo cual se realizó la adición del artículo 20 bis.

Sobre el particular se debe señalar, que dicha derogatoria no forma parte de la materia transitoria sino más bien es una disposición de fondo. Aunado esto, no es necesario contemplar la derogatoria, porque una vez aprobada la reforma de estudio, automáticamente queda sin efecto la Ley 7996.

Finalmente, no podemos omitir indicar que actualmente en la corriente legislativa se tramita el expediente 21.111 “Reforma al artículo 20 bis de la Ley de Impuestos Municipales del Cantón de San Carlos, N° 7773”, que regula en el mismo sentido lo propuesto por el proyecto que nos ocupa. Sin embargo, en el proyecto 21.111 la distribución de los recursos se hará proporcionalmente a cada organización de conformidad con la población efectiva que cada una atienda, según la reglamentación que al efecto emita el Concejo Municipal de San Carlos.

Tomando en cuenta lo esbozado, la viabilidad de la iniciativa dependerá de las valoraciones de conveniencia y oportunidad que realicen las y los diputados.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto para su aprobación requiere de una votación de mayoría absoluta de los presentes, atendiendo a lo que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

Consultas obligatorias:

- Municipalidad de San Carlos

V. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO LEY

- ✓ Ley N° 7773, Impuestos Municipales de San Carlos de 29 de abril de 1998 y sus reformas.

Elaborado por: mum
/*lsch// 31-1-2019
C. Archivo