DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-297-2020

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ PARA LA CONDONACIÓN Y EXONERACIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE CARÁCTER MUNICIPAL POR CONCEPTO DE PATENTE AMBULANTE (VENTA DE PERIÓDICO)"

EXPEDIENTE Nº 21.926

ELABORADO POR:

FERNANDO BADILLA MADRIZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I

07 DE DICIEMBRE, 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

I. TABLA DE CONTENIDO

II.

I. RESUMEN DEL PROYECTO…… 3
II. ASPECTOS DE FONDO……. 3
2.1 Autonomía Municipal…… 3
2.2 Autorización Legislativa…….. 5
2.3 Diferencia entre amnistía, exoneración y condonación en materia tributaria y pertinencia técnica de los conceptos……. 6
2.4 Necesidad de Acuerdo Municipal que establezca los contenidos del proyecto de ley……. 7
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO…….. 7
Artículo 1…….. 7
Artículo 2…….. 8
TRANSITORIO ÚNICO……... 9
IV. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO……. 9
a- Votación…… 9
b- Delegación…… 9
c- Consultas…….. 9
V. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY…… 9

AL-DEST- IJU-297-2020

INFORME JURÍDICO

"AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ PARA LA CONDONACIÓN Y EXONERACIÓN DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE CARÁCTER MUNICIPAL POR CONCEPTO DE PATENTE AMBULANTE (VENTA DE PERIÓDICO)"

EXPEDIENTE Nº 21.926

III. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone autorizar a la Municipalidad de San José, para que condone la totalidad del capital e intereses por concepto de patentes ambulantes según la Ley de Impuestos de Patentes de Actividades Lucrativas Municipalidad de San José, N° 5694, de 9 de junio de 1975, específicamente para el negocio cuyo nombre sea patente ambulante: venta de periódicos.

Se autoriza a dicho ente municipal para que exonere del pago futuro, la actividad dedicada a la venta de periódicos.

Establece la lista de los beneficiarios y su respectiva patente. También se insta a cualquier otro interesado que realice esta actividad para que se apersone a la municipalidad a demostrar la existencia de los requisitos legales correspondientes

IV. ASPECTOS 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 (...)"*

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]

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

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 Autorización Legislativa.

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 Nº 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.

En ese sentido, cuando la Asamblea Legislativa dicta una autorización a la Administración para actuar, la misma opera, según sea el caso, como una liberalización o remoción de un obstáculo, que el ordenamiento le impone como requisito para la validez del acto autorizado, o bien, la autorización opera como un otorgamiento de permiso para que un determinado ente pueda, si lo considera necesario, adoptar el acto para el cual se le ha otorgado el permiso.

Si la autorización se trata de otorgar un permiso, la disposición no es de acatamiento obligatorio o vinculante, sino facultativo y persigue llanamente habilitar al ente público a actuar de conformidad con lo que se establece en la norma.

2.3 Diferencia entre amnistía, exoneración y condonación en materia tributaria y pertinencia técnica de los conceptos.

El término amnistía es asociado a la materia penal, de conformidad, Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (1989), define ese concepto de la siguiente manera:

> *"**AMNISTÍA:** Procede este vocablo de uno griego parecido, con el significado de olvido, amnesia o pérdida de memoria. Su aplicación jurídica implica siempre la supresión de las penas aplicadas o aplicables a ciertos delitos, especialmente de los cometidos contra el Estado o de aquellos que se califiquen de políticos, por considerarlos circunstanciales y no producto de la maldad humana ni de las lesiones antisociales permanentes, como ocurre con los delitos comunes. Suele entenderse por amnistía un acto del Poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones penales de cierta clase, dando por conclusos los procesos comenzados, declarando que no deben iniciarse los pendientes o bien declarando automáticamente cumplidas las condenas pronunciadas o en vías de cumplimiento."*

Similar criterio mantiene Henri Capitant en su Diccionario Jurídico (961), para quien la amnistía "*es una medida excepcional por la que se suprimen los efectos normales de la ley penal".*

Es decir, el término amnistía no debe ser utilizado en materia tributaria, pues su contenido es de naturaleza penal.

Por su parte, el término *"exoneración"* o *"exención"*, en Derecho Tributario, se refiere a la dispensa legal de la obligación tributaria[2], es decir, por ley, la obligación no nace jurídicamente para el sujeto, pues a pesar de darse el hecho generador la ley lo dispensa de la misma.

Por último, en este análisis, es importante referirse al concepto de **condonación o remisión**, el cual se regula en el Título V del Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de enero de 1888 y sus reformas que indica lo siguiente: "*De los otros modos de extinguirse las obligaciones"*, artículos 821 a 829. El primero de ellos dice que: *"La remisión está sometida en cuanto al fondo, a las reglas de las donaciones, pero no en cuanto a la forma".*

El señor Alberto Brenes Córdoba, en su Tratado de las Obligaciones (1984), señala que, en el lenguaje del derecho, la remisión de 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

[2] "***Artículo 61***.- *Concepto. Exención es la dispensa legal de la obligación tributaria". Código de Normas y Procedimientos Tributarios.*

y Procedimientos Tributarias, Ley 4755 del 05 de mayo de 1971 y sus reformas, que disponen:

> *"**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.*
> (...)".

2.4 Necesidad de Acuerdo Municipal que establezca los contenidos del proyecto de ley

En materia de impuestos municipales la Asamblea Legislativa solo los autoriza, quien los crea, modifica, exonera o extingue es de la propia Municipalidad.

Al ser este proyecto una condonación y exoneración de impuestos municipales, la iniciativa del mismo debe proceder de la Municipalidad de San José, siendo entonces que para tramitar este expediente es preciso que se cuente con el acuerdo municipal que da sustento a la iniciativa en estudio, el cual debe constar en el expediente respectivo.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1

Autoriza a la Municipalidad de San José para que condone la totalidad del capital e intereses por concepto de patentes ambulantes otorgada en amparo a la Ley de Impuestos de Patentes de Actividades Lucrativas Municipalidad de San José N° 5694, de 9 de junio de 1975, cuyo nombre del negocio sea patente ambulante: venta de periódicos.

En relación a una adecuada aplicación de la técnica legislativa, el nombre de la ley se debe corregir, puesto que la Ley N° 5694, se denomina "Impuestos Municipales de San José".

Respecto a la eficacia jurídica de la condonación, se estaría aplicando solamente a los que tengan patentes ambulantes de venta de periódicos, y se condonaría únicamente el capital más los intereses, es decir, quedarían por fuera obligaciones accesorias como multas y recargos.

Asimismo, es menester manifestar la posible afectación al principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, puesto que la condonación de las deudas únicamente a los patentados ambulantes de venta de periódicos por las condiciones económicas, la morosidad entre otros, también es aplicable a otros patentados ambulantes con otro tipo de actividad lucrativa. Es decir, se podría estar generando diferencias entre los patentados que se encuentran en una misma condición. Situación que debe analizarse.

Además, autoriza a los vendedores de periódico que no cuenten con un mobiliario urbano necesario para la venta de los mismos, a continuar realizando su actividad sin que se requiera permiso o pago alguno para tal fin, siempre que no cambien la naturaleza de la actividad lucrativa. Todas las personas que realicen esta actividad y que cuenten con algún tipo de mobiliario urbano, deberán de cumplir con lo reglamentado por la Municipalidad.

Lo anterior es mera potestad municipal, de ahí, que su viabilidad obedece a las valoraciones de conveniencia y oportunidad que realicen los y las legisladoras.

Ahora bien, este artículo también establece una autorización a la Municipalidad para que exonere del pago futuro la actividad dedicada a la venta de periódicos.

En relación a esta exoneración, esta asesoría sugiere la siguiente redacción para una adecuada aplicación de la misma y dar mayor seguridad jurídica: "…*para que se exonere del pago del impuesto de patente, la actividad dedicada a la venta de periódicos".*

Sobre la pertinencia de esta exoneración, si bien es propio de la autonomía constitucional dada a los entes municipales, es importante contar con estudios técnicos que visualicen el impacto que esta medida tendría en las arcas del municipio.

Artículo 2

Establece la lista de beneficiarios de la presente ley, así como su respectiva patente.

También, indica que aplicaría a cualquier otro interesado que realice esta actividad y que se apersone a la municipalidad a demostrar la existencia de los requisitos legales correspondientes, para lo que la municipalidad valorará el caso en concreto para el otorgamiento del beneficio.

Respecto a este último párrafo, pareciera que no es necesario puesto que, según los datos indicados en la exposición de motivos, la municipalidad tiene registrada 90 patentes de este tipo, mismas que estas individualizadas en la lista con su respectivo número de patentes.

TRANSITORIO ÚNICO

Dispone que la Municipalidad de San José realizará notificación a los patentados mencionados en el artículo anterior mediante publicación en un diario de circulación nacional, con la lista de los beneficiarios, quienes deberán de apersonarse a la Municipalidad dentro de un plazo de tres meses contados a partir de la publicación.

Respecto a este transitorio, no hay mayor comentario que hacer, puesto no presenta problemas de legalidad o inconstitucionalidad.

VI. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

a- Votación

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

b- Delegación

En atención del artículo 124 constitucional, la iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, dado que no se encuentra bajo los supuestos establecidos en dicho numeral.

c- Consultas

Obligatorias

- Municipalidad de San José

VII.

VIII. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY

Leyes

- Código Municipal, Ley Nº 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Código de Normas y Procedimientos Tributaros, Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas.
- Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de enero de 1888 y sus reformas
- Ley N° 5694, Impuestos Municipales de San José, de 9 de junio de 1975.

Jurisprudencia Constitucional

- Sentencia 5445-99

Jurisprudencia Administrativa

- Procuraduría General de la República, Dictamen C-449-2007.

Elaborado por: FBM
CGA/07-12-2020
Archivo