



1 de octubre de 2025
AL-DEST-IJU-335-2025

Señores (as)
Comisión Permanente Especial de
Asuntos Municipales. Área VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.934

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.934**
Proyecto de ley: **"LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES
LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE"**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 1-10-2025



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-335-2025

INFORME SOBRE EL DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

**LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES
LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE**

EXPEDIENTE N ° 24.934

INFORME JURÍDICO

**AUTORIZADO POR:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



1 DE OCTUBRE DE 2025

TABLA DE CONTENIDO

I.	ANÁLISIS TÉCNICO.....	4
1.	RESUMEN DEL PROYECTO.....	4
2.	ANTECEDENTES.....	4
3.	VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).....	5
4.	CONSIDERACIONES DE FONDO.....	6
a)	<i>Sobre la autonomía municipal.....</i>	<i>6</i>
b)	<i>Sobre la autorización de los impuestos municipales.....</i>	<i>8</i>
c)	<i>Sobre las licencias y patentes municipales.....</i>	<i>10</i>
d)	<i>Sobre las actividades lucrativas.....</i>	<i>13</i>
e)	<i>Sobre la necesidad de acuerdo municipal.....</i>	<i>13</i>
5.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	14
6.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	14
II.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	15
III.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO.....	16
1.	VOTACIÓN.....	16
2.	DELEGACIÓN.....	16
3.	CONSULTAS.....	16
a)	<i>Obligatorias.....</i>	<i>16</i>
b)	<i>Facultativas.....</i>	<i>16</i>
IV.	FUENTES.....	16

AL-DEST-IJU-335-2025**INFORME JURÍDICO¹****LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES
LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE****EXPEDIENTE N ° 24.934****I. ANÁLISIS TÉCNICO****1. Resumen del Proyecto**

La iniciativa propone, dada la Creación del Cantón de Monteverde, Cantón XII de la Provincia de Puntarenas, Ley N ° 10.019 de 29 de setiembre de 2021, regular las licencias para actividades lucrativas de esa localidad, así como el correspondiente impuesto de patentes. Asimismo, pretende establecer disposiciones generales con respecto a las potestades propias del municipio como Administración Tributaria, como por ejemplo lo relacionado con el intercambio de información impositiva, y a la normativa de aplicación supletoria.

No se omite indicar que la propuesta es prácticamente una copia de las presentadas bajo los expedientes 22.580, 23.002, 23.067 y 23.139 con el mismo nombre.

2. Antecedentes²

De conformidad con el artículo 121.13 de la Constitución Política, es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa autorizar los impuestos municipales. De esta forma, existen antecedentes de este tipo de iniciativas relacionadas con los

¹ Elaborado por Marylén Ulate Mora, Asesora Parlamentaria, bajo la supervisión de Luis Paulino Mora Lizano, Jefe del Área Hacendaria, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.

² Esta sección y la siguiente fueron elaboradas por Wálter Rodolfo Gutiérrez Carmona, Asesor Parlamentario, bajo la supervisión de Tonatíuh Solano Herrera, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



cantones existentes, incluyendo el de Monteverde, como se ha dicho. A manera de ejemplo, se citan los siguientes proyectos:

- Expediente 23.399: LEY DE IMPUESTOS A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA MUNICIPALIDAD DE GOLFITO. Archivado con dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de 20 de marzo de 2024.
- Expediente 23.139: LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE. Sin comisión dictaminadora asignada.
- Expediente 23.067: LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de 20 de julio de 2022.
- Expediente 23.066: LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE PUERTO JIMÉNEZ. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de 20 de julio de 2022.
- Expediente 23.002: LEY DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS DEL CANTÓN DE MONTEVERDE. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de 8 de agosto de 2024.
- Expediente 22.580: LEY DE PATENTES DE LA MUNICIPALIDAD DE MONTEVERDE. Archivado con dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de 24 de agosto de 2022.
- Expediente 22.052: LEY DE PATENTES Y TARIFAS DEL CANTÓN DE ATENAS. Actualmente Ley N ° 10.340 de 3 de marzo del 2023.
- Expediente 21.455: LEY REGULADORA DE LICENCIAS COMERCIALES DEL CANTÓN DE MORAVIA. Actualmente Ley N ° 10.334 de 3 de marzo de 2023.



3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El proyecto se vincula con el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), específicamente con las metas relacionadas con proponer medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia tributaria municipal y dar seguridad jurídica a los patentados en la realización de sus actividades económicas.

En este orden de ideas, el proyecto tiene una directa incidencia en los recursos financieros de la municipalidad, cuya satisfacción se deber traducir en mejores y mayores servicios que permitan la atención de la problemática cantonal.

Deber recordarse en este punto que los gobiernos locales, al administrar sus recursos, inciden en los sectores social, cultural, ambiental, de seguridad, y de infraestructura, entre otros, de sus jurisdicciones.

4. Consideraciones de Fondo

a) Sobre la autonomía municipal.

El artículo 169 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón estará a cargo de un Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por personas regidoras de elección popular, y por una persona funcionaria ejecutiva.

Por su parte, de conformidad con el artículo 1 del Código Municipal, Ley N ° 7794 de 30 de abril de 1998, 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*”.

Con relación a la naturaleza jurídica y las atribuciones de las corporaciones municipales, la Constitución Política, en el artículo 170, señala que estas son autónomas. Consecuentemente, el artículo 2 de la Ley N ° 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 el cumplimiento de sus fines.

Sobre la autonomía municipal, la sentencia de la Sala Constitucional N ° 005445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, 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, 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. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la

mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.”

Así las cosas, 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.³

De esta manera y según el artículo 4 de la Ley N° 7794, las municipalidades, con fundamento en su autonomía, desarrollan, 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. j) Crear los albergues necesarios para la atención de personas en situación de abandono y situación de calle. k) Participar en el desarrollo de la política pública de vivienda que incida en el cantón, así como tener la posibilidad de desarrollar y gestionar proyectos de vivienda propios. l) Apoyar la creación y el funcionamiento de las escuelas municipales de música, así como escuelas de música, comparsas, cimarronas y bandas sinfónicas que, sin fines de lucro, brinden formación musical dentro del cantón. Estas escuelas, comparsas, cimarronas y bandas deberán contar al menos con personería jurídica vigente, debidamente inscrita ante el Registro Nacional.”

³ En este sentido el dictamen de la Procuraduría General de la República C-449-2007 de 17 de diciembre del 2007.



b) Sobre la autorización de los impuestos municipales.

Una de las facetas de la autonomía municipal es la autonomía tributaria, o potestad impositiva de la municipalidad, que se manifiesta como la iniciativa, otorgada al Concejo, para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos locales (artículo 4 inciso d de la Ley N ° 7794), y que está sujeta a la autorización legislativa señalada en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política.

Esta facultad se justifica en la necesidad de los municipios de sufragar los gastos necesarios para brindar los servicios públicos a su cargo. Al respecto, la sentencia de la Sala Constitucional N ° 2197-92 de las catorce horas treinta minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y dos, señaló lo siguiente:

“Distingue nuestra legislación entre la licencia propiamente dicha, que es el acto administrativo que habilita al particular para ejercer la respectiva actividad y el pago del impuesto, propiamente dicho, que se denomina con el nombre de patente. La principal justificación teórica para imponer este tipo de tributo, es la ya tradicional en el ámbito del Derecho Municipal, que lo define como la imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno Local.”

Es importante hacer énfasis en que, si bien los impuestos municipales son iniciativa del municipio, deben ser autorizados, sin embargo, por la Asamblea Legislativa.

Como ente autorizante, el Parlamento cumple una función tutelar, esto es que únicamente remueve un obstáculo, no pudiendo crear, por iniciativa propia, este tipo de tributos, ni modificarlos, ni extinguirlos, ni establecerles excepciones. Muchísimo menos definir sobre su destino.

Sobre este tema, la sentencia de la Sala Constitucional N ° 1631-91 de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno, indicó lo siguiente:

“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 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. 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 aún 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.”

No obstante, pese a la disposición del 121 inciso 13) constitucional, paradójicamente el numeral 123 de la Carta Política no les otorga consecuentemente a los municipios iniciativa legislativa para los asuntos de su interés, por lo que deben gestionar sus proyectos por medio de otros sujetos con esta facultad.⁴

⁴ Ver en este sentido el informe jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos ST.207-2009 J de 27 de agosto de 2009.



c) Sobre las licencias y patentes municipales.

El impuesto de patente municipal encuentra sustento legal en el artículo 88 y siguientes del Código Municipal, el cual indica lo siguiente:

“Artículo 88- Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto, sea vencido o por adelantado. 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. / En casos de calamidad pública o emergencia nacional o cantonal, declarados por el Gobierno central, las municipalidades e intendencias podrán suspender, a petición de los licenciarios, temporalmente la vigencia de las licencias otorgadas por un plazo máximo hasta de doce meses. Durante el plazo de suspensión, al no estar desarrollándose la actividad comercial, no se cobrará el impuesto correspondiente a que hace referencia el párrafo anterior. / Toda solicitud de suspensión de licencia la deberá realizar el licenciario por escrito y señalar un medio para recibir notificaciones futuras. El licenciario podrá solicitar la reactivación de la licencia en cualquier momento, con lo cual se retomará el cobro del impuesto correspondiente. Para la reactivación efectiva de la licencia, el interesado deberá haber cancelado cualquier pendiente relacionado con este impuesto o estar al día en caso de que esté cancelando sus pendientes a través de la figura de arreglo de pago. / Cumplidos doce meses desde la suspensión de la licencia y debidamente notificados por las administraciones tributarias municipales, los licenciarios tendrán un plazo máximo de diez días hábiles para solicitar la reactivación de su licencia. En caso de no hacerlo dentro de dicho plazo, se tendrá por revocada, en forma automática, la licencia otorgada.”

Como se desprende del citado numeral, aparte de las licencias municipales, que son autorizaciones administrativas para la realización de actividades lucrativas, se encuentran las patentes, que son un tributo de carácter local que grava su ejercicio dentro de la jurisdicción de un determinado cantón.⁵

En otras palabras, la licencia municipal es un acto administrativo mediante el cual la municipalidad habilita al particular para ejercer una respectiva actividad lucrativa, mientras que la patente es el impuesto que deben pagar al municipio quienes cuenten con licencia para ejercer una actividad lucrativa.

Cabe recordar que la Sala Constitucional ha señalado que el ejercicio de una actividad lícita puede ser objeto de regulaciones por parte de la Administración,

⁵ Ver en este sentido el dictamen de la Procuraduría General de la Republica C-073-2013 del 30 abril 2013.

como por ejemplo la imposición de determinados requisitos o tributos para ejercerla,⁶ que es el caso de las patentes.

Específicamente sobre la naturaleza jurídica del impuesto de patentes, la sentencia de la Sala Constitucional N° 2003-15391 de las quince horas cincuenta y siete minutos del diecinueve de diciembre de dos mil tres, reiterada en la resolución N° 2005-02910 de las quince horas con cincuenta y nueve minutos del quince de marzo del dos mil cinco, sostuvo lo siguiente:

“V.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL IMPUESTO DE PATENTE MUNICIPAL. 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.** Así, en la sentencia número 2197-92, de las catorce horas treinta minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y dos, por primera vez este Tribunal define la patente municipal, como un impuesto por el ejercicio de una actividad lucrativa en una jurisdicción territorial determinada, esto es, un cantón específico; y determina sus elementos distintivos que derivan de su especial naturaleza jurídica: 1.- la justificación de este impuesto, que deriva de la necesidad de sufragar los costos de los servicios públicos que el

⁶ En este sentido, entre otras, pueden consultarse las sentencias de la Sala Constitucional N° 143-94 de las dieciséis horas del once de enero de mil novecientos noventa y cuatro, N° 4205-96 de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, N° 06066-98 de las dieciséis horas treinta minutos del veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho, y N° 2864-03 de las quince horas con veintinueve minutos del nueve de abril del dos mil tres.

*particular recibe de la municipalidad, y que implican un beneficio para los negocios y comercios, tales como la seguridad, aseo, servicios de agua potable y luz, etc.; 2.- la variedad en los sistemas de este tributo, que deriva de la potestad de iniciativa de los gobiernos locales, de donde las bases imponibles serán las más variadas dependiendo de cada cantón, **en unos serán las utilidades brutas, en otros las ventas brutas, en otros se establecerá una patente mínima, y en otros habrá una máxima, etc.**, por cuanto depende de la decisión de las autoridades locales.”*

Así pues, 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, como un medio de financiamiento para la realización de las actividades desplegadas por estas entidades en beneficio de la comunidad.

d) Sobre las actividades lucrativas.

Para el dictamen de la Procuraduría General de la República C-141-00 de 23 de junio del 2013, el término *"actividades lucrativas"* hace referencia a actividades de índole económica que conllevan la ordenación de factores productivos para la prestación o distribución de bienes y servicios y ánimo de lucro. Al respecto, indica lo siguiente:

"c) 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 propósito lucrativo del sujeto que ejerce la actividad económica."

e) Sobre la necesidad de acuerdo municipal

Como se indicó, en materia de impuestos municipales, la Asamblea Legislativa solo los autoriza; quien los crea, modifica, exonera o extingue es la respectiva municipalidad.

Por ello, si el proyecto pretende regular el impuesto de patentes relacionado con las actividades lucrativas del cantón de Monteverde, estos extremos deben ser acordados por ese concejo municipal, de forma previa a la autorización legislativa.

En virtud de esto y para efectos de verificación de la viabilidad constitucional de la propuesta, en el expediente debe constar la copia certificada del acuerdo municipal respectivo en el que se refleje el contenido fiel del proyecto.

Si la propuesta es modificada por el fondo, deberá emitirse otro acuerdo, previo al cambio, como propuesta de la Municipalidad de Monteverde, y constar en el expediente la copia certificada.

5. *Análisis del Articulado*

El contenido de la propuesta no difiere del de otras leyes de impuestos de patentes de jurisdicciones distintas y, en ese tanto, es acorde en líneas generales a lo regulado en el Código Municipal.

Asimismo, cumple con los elementos que, de conformidad con el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N ° 4755 de 3 de mayo de 1971, deben ser normados legalmente, tratándose de impuestos, a saber:

- Creación del impuesto (artículo 1).
- Definición del hecho generador (artículo 3).
- Establecimiento de las tarifas y bases de cálculo del tributo (capítulo II del título II).
- Determinación del sujeto pasivo (artículos 1y 2).
- Otorgamiento de reducciones o beneficios, tales como las actividades de subsistencia (artículo 4) y el régimen simplificado (artículo 12, inciso b).

- Tipificación de las infracciones y establecimiento de las respectivas sanciones (capítulo I del título III).

De igual manera, se pretende regular aspectos propios de la gestión del impuesto, como el establecimiento en favor de la municipalidad de potestades de administración tributaria (artículos 6, 19, 20 y 22), la obligación de los contribuyentes de presentar declaraciones juradas e información de interés impositivo (artículos 15 y 24 inciso a) y el mecanismo para la determinación de la deuda tributaria (capítulo V del título II y artículo 23), entre otros.

Asimismo, se regula lo relacionado con el otorgamiento, modificación, vigencia y fiscalización de las licencias municipales (capítulos I y III del título II, y artículo 30).

6. Aspectos de Técnica Legislativa

Lo regulado en los capítulos II, IV, V y VI del título II, que se refiere a las licencias, está más relacionado con el impuesto de patentes, por lo debería de trasladarse al título I, que tiene mayor afinidad con esta temática, a tal punto que es conveniente cambiar su denominación para que refleje mejor esta vinculación.

Por su parte, los artículos 28 y 29 no se refieren al régimen sancionatorio, que se supone es lo que regula el título III, sino al instituto de la prescripción, y no de las licencias, como sugiere la denominación del capítulo II, sino del tributo, sus sanciones e intereses, por lo que se sugiere trasladarlo también al título I.

Finalmente, la autorización del artículo 31 para que la Municipalidad de Monteverde reglamente lo relacionado con la propuesta, aparte de innecesaria, debido a que la autonomía que constitucionalmente ostenta la habilita para organizarse a lo interno, debería formar parte de las disposiciones finales, y no del título III, que como se indicó se refiere al régimen sancionatorio.

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

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 a estos entes, para la creación, modificación, extinción o exención de los impuestos locales, la cual está sujeta a la autorización legislativa señalada en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política.

Esta facultad se justifica en la necesidad de los municipios de sufragar los gastos necesarios para brindar los servicios públicos a su cargo.

Es justamente la autonomía municipal la que les permite a las corporaciones definir las actividades lucrativas que estarían obligadas a la obtención de una licencia para su ejercicio, así como al pago del correspondiente impuesto, previa autorización de la Asamblea Legislativa al respecto. De igual manera, las habilitaría para definir aspectos como la delimitación de los sujetos pasivos del tributo, o el mecanismo para su declaración.

En este sentido, la materia tributaria es un asunto discrecional sujeto a las valoraciones de conveniencia y oportunidad propias de este tipo de decisiones. Así, la propuesta, en principio, no tendría objeciones de tipo jurídico.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

1. Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la presente iniciativa requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de votos presentes.

2. Delegación

El proyecto puede ser delegado a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, al no encontrarse la materia tributaria municipal dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

3. Consultas



a) Obligatorias.

- Municipalidad de Monteverde.
- Instituto Nacional de Seguros.
- Instituto Costarricense de Electricidad.
- Bancos comerciales del Estado.

b) Facultativas.

- Contraloría General de la República.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

IV. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N ° 4755 de 3 de mayo de 1971.](#)
- [Código Municipal, Ley N ° 7794 de 30 de abril de 1998.](#)
- [Creación del Cantón de Monteverde, Cantón XII de la Provincia de Puntarenas, Ley N ° 10.019 de 29 de setiembre de 2021.](#)
- Sentencias de la Sala Constitucional [N ° 005445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, N ° 2197-92 de las catorce horas treinta minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y dos, N ° 1631-91 de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno, N ° 143-94 de las dieciséis horas del once de enero de mil novecientos noventa y cuatro, N ° 4205-96 de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, N ° 06066-98 de las dieciséis horas treinta minutos del veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho](#)

[N ° 2864-03 de las quince horas con veintinueve minutos del nueve de abril del dos mil tres, N ° 2003-15391 de las quince horas cincuenta y siete minutos del diecinueve de diciembre de dos mil tres y N ° 2005-02910 de las quince horas con cincuenta y nueve minutos del quince de marzo del dos mil cinco.](#)

- Dictámenes de la Procuraduría General de la República [C-141-00 de 23 de junio del 2013, C-073-2013 del 30 abril 2013 y C-449-2007 de 17 de diciembre del 2007.](#)
- Expedientes legislativos 23.399, 23.139, 23.067, 23.066, 23.002, 22.580, 22.052 y 21.455.
- Informes jurídicos del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos ST.207-2009 J de 27 de agosto de 2009, AL-DEST-IJU-108-2022 de 7 de abril de 2022, AL-DEST-IJU-212-2022 de 24 de junio de 2022, AL-DEST-IJU-244-2024 de 13 de agosto de 2024 y AL-DEST-IJU-245-2024 de 13 de agosto de 2024.

Elaborado por: mum
/*Isch// 1-10-2025
C. arch// 24934 IJU-SIST-SIL