

San José, domingo 6 de abril de 2025
OFICIO N° 03724-2025-DHR

Para: Señora.
Ana Julia Araya Alfaro.
Comisión Especial de la Provincia de Alajuela.
Asamblea Legislativa
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2025.04.06 08:58:01 -06'00'

Asunto: Criterio al Proyecto de Ley Autorización a la Municipalidad de Orotina a la Condonación de Deuda a la Asociación de Hogar para Personas Adultas Mayores Presbítero Jesús María Vargas Vásquez de Orotina, Expediente Legislativo N° 24391.

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes de la República sobre el Proyecto de **Ley de Autorización a la Municipalidad de Orotina a la Condonación de Deuda a la Asociación de Hogar para Personas Adultas Mayores Presbítero Jesús María Vargas Vásquez de Orotina, Expediente Legislativo 24391**, y de acuerdo con el estudio realizado por la Dirección Estudios Económicos y Desarrollo, se procede a presentar las siguientes observaciones:

1. Resumen Ejecutivo.

Como lo señala el título del presente proyecto de ley, tiene por objetivo la Condonación de Deuda por servicio de Agua Potable de la Asociación de Hogar para Personas Adultas Mayores Presbítero Jesús María Vargas Vásquez de Orotina, a raíz del incremento de su deuda mensual con la Municipalidad a partir del mes de febrero del 2023.

Señala el proyecto de Ley que el Código Municipal, artículos 13 y 71, legitima a la municipalidad, como gobierno local, a gestionar, directa o indirectamente, acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la población adulta mayor en situación de pobreza o desatención.

Esta normativa incluye la responsabilidad municipal de velar por una efectiva inclusión, promoción y cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores a través de la creación de una oficina con dotación de presupuesto, así como la opción de subvencionar centros de beneficencia o servicios sociales que presten atención a los adultos mayores del respectivo cantón, posición que comparte esta Defensoría de los Habitantes.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Análisis del contenido del proyecto.

El Código Municipal en su artículo 3 establece que le corresponde a la municipalidad la administración de los intereses y servicios cantonales, el mismo Código supra citado establece la autonomía política, administrativa y financiera que posee la municipalidad está conferida por la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 4, inciso e), otorga el carácter de Administración Tributaria a las municipalidades. Aunado a ello, el artículo 99 del Código Tributario faculta a la Administración Tributaria para dictar normas generales, a efectos de la correcta aplicación de las leyes tributarias dentro de los límites que fijen las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

A efecto de ilustrar el tema de la condonación de tributos municipales, citamos el siguiente extracto del informe realizado por el Departamento de Servicios Técnicos sobre el EXPEDIENTE N° 20.584, "AUTORIZACIÓN PARA LA CONDONACIÓN TRIBUTARIA DE LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN" (oficio AL-DEST-IJU-134-2018), que en reiteradas ocasiones se ha referido al concepto de la autonomía municipal y los alcances de la condonación tributaria:

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

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

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

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

"IV.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. GENERALIDADES. Gramaticalmente, es usual que se diga que el término 'autonomía', puede ser definido como 'la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios'. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, **tributaria** y administrativa (...) **autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda (...)**".

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

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

De esta suerte, cada municipalidad es libre e independiente para definir los límites de su propio poder impositivo, así como el sistema de imposición, en lo que respecta a la base imponible, cobro y recolección; motivo por el cual existen los más variados sistemas tributarios, dependiendo de la municipalidad de que se trate".

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

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política. Como ente autorizante, la Asamblea Legislativa cumple una función tutelar, sea remover un obstáculo y no puede crear por iniciativa propia esta clase de tributos, ni modificarlos, ni extinguirlos.

Sobre este tema, la sentencia de la Sala Constitucional Nº 1631-91 señaló lo siguiente:

"III.- (...) V.- La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13) del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad autorizada, actividad de que es titular ese órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia.-/VI.- Autorizar no conlleva potestad alguna de reformar ni imponer programas o criterios de oportunidad, salvo que la norma que exige la autorización expresamente disponga en contrario, lo que no ocurre en este caso con la respectiva norma constitucional (art. 121 inc. 13). Así las cosas, la Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal, pero no establecer uno distinto no originado en la voluntad municipal, ni introducir disposiciones (...) en la autorización de un impuesto municipal o sus modificaciones. Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder someterle verdaderas fijaciones impositivas. Esto significa que el acto impositivo municipal es terminal y definitivo, creador del impuesto en un procedimiento tributario abierto al efecto por cada municipalidad, no inicial en un presunto procedimiento legislativo con igual función, como si fuera simple proposición sujeta a la voluntad constitutiva y libre del legislador. Por consiguiente, la fijación tributaria municipal enmarca la materia del pronunciamiento legislativo, cuya función es tutelar y no constitutiva del impuesto municipal, y cuyo resultado consecuente sólo puede ser la autorización o desautorización de lo propuesto, no la sustitución de la voluntad municipal. Debe admitirse que, dado el silencio constitucional al respecto, los motivos de la autorización legislativa o de su denegación bien pueden ser de mérito u oportunidad y no meramente legales o constitucionales, pero aun así la disposición legislativa sólo puede ser una de esas dos, autorización o desautorización, y no creación del impuesto municipal en lugar y con suplantación de la municipalidad. Lo contrario es violación de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, que incluye la potestad de fijar impuestos para sostenimiento de la Municipalidad y que prohíbe -aunque la sujete a autorización legislativa- privar a ésta de tal potestad, para trasladarla, en último término, a la voluntad única y excluyente de la Asamblea Legislativa". El concepto de **condonación o remisión**, está regulado en el Título V del Código Civil, Ley Nº 30 del 19 de enero de 1888 y sus reformas que indica lo siguiente:

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

"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".

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

"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."

"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"

En el caso concreto, recuerda esta Defensoría que, en proyectos de Ley de esta naturaleza, la Asamblea Legislativa "**Autoriza**" al ente Municipal bajo su "**autonomía municipal**" a realizar la condonación de la Deuda, por lo que, y para tal efecto, es la Administración bajo su responsabilidad y riesgo la que deberá elaborar un estudio técnico-legal (motivación del acto administrativo) que justifique la necesidad de realizar las condonaciones establecidas en la ley y remitirlo al Concejo para que lo autorice mediante el acuerdo municipal respectivo, de conformidad con la normativa que les rige.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes expresa su **conformidad** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

La Defensoría de los Habitantes de la República agradece por la deferencia consultiva.

FCHB/GBR/APG
C: Archivo

