



El Cobro de Servicios Municipales: El Mantenimiento de Parques

Rama del Derecho: Derecho Municipal.	Descriptor: Hacienda Municipal.
Palabras Claves: Tasa Municipal, Parques y Zonas Verdes, Servicio Municipal.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 19/03/2014.

Contenido

RESUMEN	1
NORMATIVA	2
El Cobro por los Servicios Municipales	2
JURISPRUDENCIA	3
Cobro por los Servicios Municipales	3
PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	5
1. La Tasa del Artículo 74 del Código Municipal y el Mantenimiento de Parques y Zonas Verdes	5
2. Exoneraciones y Artículo 74 del Código Municipal	11

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia judicial y administrativa sobre el Cobro por los Servicios Municipales, considerando los supuestos del artículo 74 del Código Municipal.

NORMATIVA

El Cobro por los Servicios Municipales

[Código Municipal]¹

Artículo 74. Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en *La Gaceta*.

Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la gestión integral de residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la gestión integral de residuos.

Además, se cobrarán tasas por los servicios y el mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según el valor de la propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa.

(Así reformado por el artículo 58 aparte a) de la ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 del 24 de junio de 2010).

JURISPRUDENCIA

Cobro por los Servicios Municipales

[Sala Constitucional]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

En el caso que nos ocupa, de la prueba que obra en autos, y de los informes rendidos por las autoridades recurridas -que se tienen dados bajo la gravedad de juramento, con oportuno apercibimiento de las consecuencias incluso penales previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta jurisdicción-, se tiene debidamente acreditada la existencia de un problema de contaminación ambiental, originado por la basura y otros desechos que personas desconocidas depositan en terrenos no autorizados para ello, en el cantón de Curridabat. Ahora bien, bajo juramento, la Alcaldesa Municipal recurrida asegura que en reiteradas ocasiones se ha dado limpieza a varios terrenos que vecinos utilizan como botaderos de basura, por tratarse de un precario, les resulta difícil controlar que se tire basura en espacios abiertos. Por su parte, la Ministra de Salud asevera que no tiene conocimiento de la situación descrita, y que en todo caso, la recolección, acarreo y disposición final de desechos es competencia de las municipalidades. No obstante, la Sala estima que en el presente caso, sí se ha producido una violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en perjuicio de los amparados. En efecto, independientemente de lo relativo al derecho de posesión de los promoventes, que como ya se explicó no corresponde ventilar en esta vía, y aún cuando ocasionalmente la Municipalidad de Curridabat de limpieza a los terrenos referidos, el problema de contaminación persiste, tal y como lo reconoce la Alcaldesa recurrida. Resulta oportuno tener muy presente que de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de lo local, de manera que todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los intereses y servicios locales.

Adicionalmente, el artículo 74 del vigente Código Municipal establece:

"Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta.

Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio

de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

De conformidad con lo anterior, las entidades municipales no pueden rehuir los deberes que constitucionalmente les han sido encargados, sin causar una lesión a los derechos fundamentales de los recurrentes. Para este Tribunal resulta inaceptable que los amparados, como vecinos, vean afectada su salud y su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por tener que soportar este tipo de situaciones, sin que las instituciones responsables para velar por ello, como lo son la Municipalidad recurrida y el Ministerio de Salud recurrido en este caso, haga efectivas sus actuaciones, por lo que en razón de todo lo expuesto, el recurso resulta procedente. En el caso bajo análisis resultan de especial interés los artículos 5, 10 y 186 del Código Municipal, en el tanto se refieren a la obligación de coordinación que debe existir entre los gobiernos locales, las instituciones descentralizadas y el Poder Ejecutivo, para llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Este deber de coordinación, no puede crear un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de "los intereses y servicios locales" de los intereses y servicios públicos "nacionales" o "estatales", intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. Debe existir una debida y obligada coordinación entre el Estado y los entes corporativos locales, cumpliéndose así lo ordenado por esta disposición, sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal. Este deber de coordinación, en el caso concreto, que tanto la Municipalidad de Curridabat como el Ministerio de Salud, reúnan esfuerzos para la consecución de un fin común, como lo es buscar una solución al problema de contaminación reclaman los recurrentes en dicho cantón, y así ofrecer una efectiva tutela del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, dispuesto en el artículo 50 de la Carta Magna. En consecuencia, por los motivos ofrecidos anteriormente, el amparo resulta procedente, como en efecto se declara.

PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. La Tasa del Artículo 74 del Código Municipal y el Mantenimiento de Parques y Zonas Verdes

[Procuraduría General de la República]ⁱⁱⁱ

26 de abril de 2012

C-094-2012

Señor

Luis Antonio Barrantes Castro

Alcalde

Municipalidad de Valverde Vega

Estimado señor:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio Alcalde 0003-2012 del 9 de enero del 2012, en el cual solicita criterio respecto a la tasa contenida en el artículo 74 del Código Municipal, concretamente solicita el señor alcalde se le indique:

“Que debemos entender por mantenimiento de parques y zonas verdes y su aplicación, si es posible legalmente aplicar esta tasa a todos los contribuyentes del cantón o solamente al distrito primero y cuál sería el método de cobro y por último, es posible mediante alguna figura jurídica detener temporalmente el cobro y cuál sería el procedimiento.”

Mediante el oficio APG-0008-2012 del 12 de enero del 2012 esta Procuraduría previno a la municipalidad para que adjuntara a la consulta presentada el criterio legal que señala el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Atendiendo esta prevención por medio del oficio Oficio Alcalde 0032-2012 del 17 de enero del 2012 se aportó el criterio legal vertido por el Licenciado Vinicio Villegas Arrollo, Asesor Legal de la Municipalidad de Valverde Vega.

I. SOBRE LA TASA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 74 DEL CÓDIGO MUNICIPAL.

El Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en su artículo 4, atendiendo la doctrina tributaria predominante, ha definido lo que debemos entender como una “tasa”, señalado que ésta es *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación (...)”*. Sobre la figura de la tasa, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N° 158-F-1991 del 11 de setiembre de 1991, ha precisado:

“... El concepto de tasa como ingreso público, es uno de los más debatidos. La concepción tradicional de este tributo lo vincula con el elemento "contra-prestación", es decir la tasa como ingreso que se paga al Estado -lato sensu-, como retribución de un servicio público que de él se recibe. Ese criterio ha servido para delimitarla del "impuesto", en el cual no existe contraprestación. Se liga así a la tasa con el pago de un servicio, y éste a su vez como algo útil al sujeto que lo recibe y lo paga. Definir la tasa en estos términos equivale a dar una conceptualización subjetivista de ella, en el entendido de que lo que se recibe del "Estado" es un beneficio individual. La tasa, entendida así, sirve como categoría económica, pero no necesariamente como categoría jurídica pública, conforme a la perspectiva en que debe ser ubicada, puede llevar a la configuración de la tasa como un "precio", y a la relación jurídica que se establece entre el Estado y el obligado a pagar, como una relación de "Derecho Privado", basada en la voluntad del sujeto de demandar y pagar el servicio, lo que no es posible admitir, pues la tasa es indudablemente un ingreso de "Derecho Público". Posteriormente es considerada la tasa no como pago de un servicio, que es prestado individualmente a un sujeto, sino como un tributo que se exige "con ocasión" de la prestación de un servicio que se define en la ley como presupuesto de hecho para cobrarlo. El tributo se cobra porque existe una ley que define el deber de pagarlo, y se aplica a todo sujeto que se encuentre en el presupuesto de hecho tipificado, y es que este elemento de la tipificación legal que es fundamental en la teoría de la relación jurídica tributaria, también lo es para la definición de la tasa. En la evolución conceptual de la tasa todavía algunos sostienen que la tasa consiste en la retribución de una ventaja o beneficio especial obtenido por el particular, señalando que en tanto la medida del impuesto es la riqueza, esto es, la capacidad contributiva, la medida de la tasa consistiría en el valor de esa ventaja, aunque en ciertos casos podía graduarse por el costo del servicio, pero hoy la doctrina y la jurisprudencia se orientan hacia una conceptualización más allá de las expuestas, pues cada vez se tiende a considerar la tasa no con respecto al servicio y al beneficio obtenido, sino con respecto a la capacidad contributiva del contribuyente, sobre la productividad económica de la explotación que determina y soporta el servicio o la entidad económica de la actividad o del bien a propósito de los cuales se presta el servicio, con ello se ha querido elevar la tasa en igualdad de condiciones que el impuesto. Se atiende entonces a la existencia de un servicio organizado o creado por el ente administrativo y a que no resulten vulnerados los principios de igualdad y de respeto a la propiedad privada -confiscación- en armonía con el principio de razonabilidad del tributo. (...)”

Como corolario de lo expuesto, se tienen dos elementos de importancia, a saber: el carácter tributario de la tasa, y que el hecho generador está íntimamente relacionado con la prestación efectiva o potencial del servicio público al contribuyente.

Ahora bien, el numeral 74 del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, fue reformado por la Ley N°8839 del 24 de junio del 2010, Ley para la Gestión integral

de Residuos, la cual en su artículo 58, reformó expresamente lo referente a las tasas municipales por servicios públicos; dispone el actual artículo 74:

Artículo 74. — Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración su costo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta.

Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades a establecer el modelo tarifario que mejor se ajuste a la realidad de su cantón, siempre que este incluya los costos, así como las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión integral de residuos en el municipio y cumplir las obligaciones establecidas en la Ley para la gestión integral de residuos, más un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. Se faculta a las municipalidades para establecer sistemas de tarifas diferenciadas, recargos u otros mecanismos de incentivos y sanciones, con el fin de promover que las personas usuarias separen, clasifiquen y entreguen adecuadamente sus residuos ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley para la gestión integral de residuos.

Además, se cobrarán tasas por los servicios y el mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según el valor de la propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa. (Así reformado por el artículo 58 aparte a) de la ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 del 24 de junio de 2010).

Debemos tener presente que tanto antes como después de la reforma, los elementos esenciales del tributo (tasa) se encuentran bien definidos en la norma de mérito, a saber: hecho generador, constituido por la prestación de los servicios municipales, la base imponible constituida por el costo del servicio más un diez por ciento de utilidad.

En cuanto a la tarifa, pese a que se trata de un elemento esencial del tributo, el legislador delega en la entidad municipal la fijación de la misma, dejando como parámetro para hacer dicha fijación, el costo efectivo del servicio más un diez por ciento de utilidad para desarrollar los servicios prestados por la entidad municipal. En este sentido, la Sala Constitucional, ha reconocido la atribución de las Municipalidades para fijar las tasas y precios que cobren por los servicios municipales del que trata el artículo 74 de cita. Dispuso la Sala:

IV. LA FIJACIÓN DE LAS TASAS MUNICIPALES. La legislación, doctrina y jurisprudencia coinciden en que las tasas municipales son "las contribuciones que se pagan a los gobiernos locales por los servicios urbanos que éstos prestan a la comunidad (agua, recolección de basura, limpieza de cunetas, mantenimiento de parques), cuya tarifa está en relación directa con el costo efectivo invertido por estas autoridades y cuyo pago no puede ser excepcionado aunque el usuario no esté interesado en la prestación efectiva y particular de estos servicios" (sentencia número 5445-99), concepto que está recogido en el artículo 74 del Código Municipal. La fijación de estas tarifas corresponde a los propios gobiernos locales –en atención a su reconocida autonomía tributaria–, en coordinación con las respectivas instituciones del Estado. Sin embargo, ello no quiere decir que están exentas de control, precisamente por estar librada a la discrecionalidad de las autoridades municipales, el riesgo por abuso en perjuicio de los usuarios aumenta, por lo que se requiere de un órgano contralor para hacer efectivo el principio constitucional de protección de las grandes mayorías. Este órgano es la Contraloría General de la República toda vez que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos modificó parcialmente el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de manera tal que respecto de los servicios municipales, a esa entidad le corresponde la fijación de los precios y tarifas de la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales, únicamente, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley 7593. Consecuentemente, el control de los precios y tarifas de los otros servicios que presten directamente las municipales le corresponde en este momento en exclusiva a la Contraloría General de la República, salvo disposición expresa de ley especial al efecto." (Lo resaltado no es original). (Resolución N°7728-2000 de 30 de agosto del 2000)".

Por otra parte, debemos tener claro que la tasa por servicios municipales que dispone el artículo 74 del Código Municipal, es un tributo diseñado para mantener el costo de las obras y servicios municipales. Así, el legislador decidió que mediante el producto de esta tasa, la municipalidad financiara ciertas actividades de bienestar común, como lo son los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley.

Concretamente en cuanto a la utilización de la tasa para financiar el mantenimiento de parques y zonas verdes, debemos indicar que esta actividad municipal tiene como objeto la conservación del paraje urbano del cantón, para resguardar un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado” en pos del mejoramiento de la calidad de vida de **todos** los habitantes del cantón (Véase resolución de la Sala Constitucional N° 4332-2000 del 19 de mayo del 2000).

Es preciso entonces determinar que podemos entender como “zonas verdes”, para la aplicación de esta tasa en cuestión. Como un primer acercamiento al concepto de “zonas verdes” utilizado por el Código Municipal, y ante la ausencia de una definición en el Código, a modo de referencia partimos del Reglamento de Construcción del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo del 10 de noviembre de 1982, que en su artículo 1.3 define las zonas verdes como “*Áreas libres enzacatadas o arborizadas, de uso público o comunal, destinadas a la recreación*”.

Ahora bien, si partimos de la letra del párrafo 4° del Código Municipal, en que el pago de la tasa por mantenimiento de parques y zonas verdes se impone a los propietarios de bienes inmuebles del distrito correspondiente y en función del valor del inmueble, bien podemos tener como guía la definición contenida en el Reglamento de Construcción del Instituto de Vivienda y Urbanismo, y no el concepto de Área Verde contenido en el Plan Regulador de la Municipalidad de Valverde Vega (Reglamento Municipal del 10 de diciembre del 2003) que resulta ser un concepto más amplio, dice en lo que interesa el numeral 46, inciso 6):

“Artículo 46.—Para efectos del presente Plan Regulador, en el Cantón de Valverde Vega se han establecido los siguientes usos de la tierra:

(...) 6. Uso de Áreas Verdes: comprende la ocupación o reserva de la tierra para protección forestal, cubierta vegetal o bosque remanente, márgenes de ríos, quebradas o humedales, parques urbanos, áreas de riesgo natural, recursos hídricos y los terrenos de zonas protegidas. (...)”

Podemos afirmar entonces que zonas verdes, son todas aquellas áreas libres de uso público comunal, arborizadas o enzacatadas destinadas a la recreación u ornato.

Es preciso señalar que para realizar el mantenimiento de las zonas verdes del cantón de Valverde Vega, la Municipalidad debe aplicar, mediante el método de cobro que la propia entidad municipal determine, la tasa en cuestión a todos los habitantes que efectiva o potencialmente se vean beneficiados con el mantenimiento y conservación de dichas zonas.

Así mismo, debemos señalar que en el ordenamiento jurídico vigente no existe norma alguna que autorice a la Municipalidad a suspender el cobro de la tasa por

mantenimiento y conservación de las zonas verdes, siendo que por tratarse de un tributo, existe una obligación legal de cobro por parte de la Municipalidad.

II. CONCLUSIONES.

De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

1. A efectos del cobro de la tasa municipal de mantenimiento y conservación, las zonas verdes son todas aquellas áreas libres de uso público comunal, arborizadas o enzacatadas destinadas a la recreación u ornato.
2. Si bien el párrafo 4 del artículo 74 del Código Municipal dispone que la tasa por mantenimiento de parques y zonas verdes se cobrará a todos los contribuyentes del distrito, debemos entender que la entidad municipal puede extender el cobro de la tasa a todos los distritos que conforman el cantón.
3. No es legalmente posible suspender el cobro de la tasa de mantenimiento de zonas verdes.

Atentamente;

Lic. Juan Luis Montoya Segura

Procurador Tributario

2. Exoneraciones y Artículo 74 del Código Municipal

[Procuraduría General de la República]^{iv}

C-222-2008
25 de junio, 2008

Señora
Leticia Alfaro Alfaro
Secretaria Municipal
Municipalidad de Grecia

Estimada señora:

Con la aprobación de la Sra. Procuradora General de la República, me refiero a su oficio SEC-2706-2008, del pasado 28 de mayo del 2008. De seguido nos pronunciamos sobre el tema consultado.

I. Objeto de la consulta.

En el Artículo VI, Inciso 3, acta # 176, de la sesión ordinaria celebrada por la Municipalidad de Grecia en fecha 13 de mayo del 2008, se acordó consultar a esta Procuraduría lo siguiente:

“... sobre la posibilidad de condonar la deuda pendiente por recolección de basura de años anteriores a los vecinos de Barrio San Vicente, ya que por el mal estado de los caminos no se había brindado y para tal efecto se solicita al Departamento Legal de esta Municipalidad, emitir su criterio al respecto para ser adicionado a este acuerdo.”

De previo al análisis pertinente, cabe señalar que nuestra respuesta no se refiere al caso concreto que se menciona en su consulta. Lo anterior porque ha sido criterio reiterado en nuestra jurisprudencia administrativa que no podemos ejercer nuestra labor consultiva ante supuestos de hecho que identifiquen una situación o petición particular de algún administrado, puesto que al tener efecto vinculante nuestro pronunciamiento, estaríamos sustituyendo a la Administración consultante. Hecha la anterior aclaración, se estima que el punto jurídico –cobro de tasas por servicios de recolección de basura y posibilidad de exoneración sobre tal tributo- amerita que nos pronunciemos, con el fin de colaborar con esa Corporación en sus atribuciones.

II. Normativa aplicable y antecedentes de la Procuraduría General de la República.

En punto a los servicios municipales y la naturaleza jurídica del tributo que se paga a las Corporaciones por dichos servicios, es oportuno recordar las siguientes disposiciones del Código Municipal (Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998):

“Artículo 68. — La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios

municipales. Solo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados. “ (Lo subrayado no está contenido en el original)

“Artículo 74. Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta.

Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

*Se cobrarán tasas por los servicios *(de policía municipal), y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según la medida lineal de frente de propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar de cada tasa.”*

**(Por Resolución de la Sala Constitucional N ° 10134-99, de las 11:00 horas, del 23 de diciembre de 1999, se anula de este párrafo la frase entre paréntesis)*

Sobre la específica naturaleza de la “tasa” que se cancela por la prestación de los servicios municipales, ha indicado esta Procuraduría General, acudiendo a los criterios desarrollados por la Sala Constitucional, lo siguiente:

“... debe interpretarse que la intención del legislador es que los impuestos municipales sean aprobados por la Asamblea Legislativa a propuesta de la Municipalidad, mientras que las tasas y precios públicos sean fijados por la Municipalidad.

La Sala Constitucional ha sostenido tales criterios en sus resoluciones. Así, se ha señalado lo siguiente:

"Desde la perspectiva de nuestro Derecho positivo, la tasa se enmarca como un tributo (art. 4 Código Tributario), sin embargo, es de relevancia el trato que la jurisprudencia nacional le ha dado a este tributo y que como síntesis, fue desarrollado en el

considerando XXXV de la sentencia 05445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, al expresar:

"XXXV. - DE LA APROBACIÓN DE LAS TASAS MUNICIPALES. Debe hacerse la distinción de lo que son las licencias o patentes municipales, definidas por la jurisprudencia constitucional como el impuesto municipal en concepto de autorización para ejercer una actividad lucrativa, que se paga por 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" (sentencia número 2197-92, supra citada); tributos que pueden tener distinto hecho generador, dependiendo de la corporación local de que se trate, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa, según se anotó en el Considerando XXIX de esta sentencia, de las tasas municipales, que son la contribuciones que se pagan a los gobiernos locales por los servicios urbanos que éstos prestan a la comunidad (agua, recolección de basura, limpieza de cunetas, mantenimiento de parques), cuya tarifa está en relación directa con el costo efectivo invertido por estas autoridades y cuyo pago no puede ser excepcional aunque el usuario no esté interesado en la prestación efectiva y particular de estos servicios, en los términos establecidos en el artículo 74 del vigente Código Municipal: (...)

Con fundamento en lo anterior la Sala concluye, de conformidad con su propia jurisprudencia, que el régimen jurídico de las tasas, exige de una norma legal habilitante para autorizar la prestación del servicio y para crear la tasa como categoría tributaria, de tal forma que la determinación del monto de la obligación (la tarifa), sea elaborada por la propia Administración, que la debe someter a la respectiva aprobación del ente regulador, en este caso, ante la Contraloría General de la República, en tanto no exista una autoridad reguladora específica, según lo dispone el artículo Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. (Resolución Nº 10134-99 de 23 de diciembre de 1999)

De otra parte, también ha manifestado la Sala Constitucional lo siguiente:

"IV. LA FIJACIÓN DE LAS TASAS MUNICIPALES. La legislación, doctrina y jurisprudencia coinciden en que las tasas municipales son " las contribuciones que se pagan a los gobiernos locales por los servicios urbanos que éstos prestan a la comunidad (agua, recolección de basura, limpieza de cunetas, mantenimiento de parques), cuya tarifa está en relación directa con el costo efectivo invertido por estas autoridades y cuyo pago no puede ser excepcionado aunque el usuario no esté interesado en la prestación efectiva y particular de estos servicios" (sentencia número 5445-99), concepto que está

recogido en el artículo 74 del Código Municipal. La fijación de estas tarifas corresponde a los propios gobiernos locales –en atención a su reconocida autonomía tributaria–, en coordinación con las respectivas instituciones del Estado. Sin embargo, ello no quiere decir que están exentas de control, precisamente por estar librada a la discrecionalidad de las autoridades municipales, el riesgo por abuso en perjuicio de los usuarios aumenta, por lo que se requiere de un órgano contralor para hacer efectivo el principio constitucional de protección de las grandes mayorías. Este órgano es la Contraloría General de la República toda vez que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos modificó parcialmente el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de manera tal que respecto de los servicios municipales, a esa entidad le corresponde la fijación de los precios y tarifas de la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales, únicamente, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley 7593. Consecuentemente, el control de los precios y tarifas de los otros servicios que presten directamente las municipales le corresponde en este momento en exclusiva a la Contraloría General de la República, salvo disposición expresa de ley especial al efecto." (Resolución 2000-07728 de 30 de agosto del 2000)"
(Dictamen C-315-2001 del 16 de noviembre del 2001)

Igualmente, hemos hecho hincapié sobre la importancia que tiene la efectiva prestación del servicio para que se configure el hecho generador, así como el supuesto para que opere una exención subjetiva sobre el pago de la tasa correspondiente:

"II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TASA PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 74 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

El Artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios define la tasa como aquel tributo "cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación (...)."

*De conformidad con lo indicado en la norma citada y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 del Código Tributario -en el cual se establece el Principio de Reserva de Ley en materia tributaria-, se colige que la tasa, en tanto categoría tributaria, es una obligación pecuniaria impuesta legalmente por el Estado, de carácter compulsivo, y que se caracteriza por tener una naturaleza eminentemente contraprestacional, **en el entendido de que la obligación tributaria prevista en la ley se genera siempre y cuando esté de por medio la prestación efectiva o potencial de un servicio público vinculado con los intereses de una determinada comunidad; es decir en el tanto se produzca el hecho generador previsto en la norma como requisito sine qua non para que pueda exigirse la tasa. Sobre el particular, Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano***

Serrano en su obra “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Editorial Tecnos S.A, 1990, manifiestan:

“..., el hecho imponible de las tasas se configura con la prestación de un servicio o la realización de una actividad administrativa que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Pero exigiéndose en todo caso, que su solicitud o recepción sea obligatoria para éste y que no sean susceptibles de desarrollarse por el sector privado, bien por implicar el ejercicio de autoridad, bien porque se encuentren reservadas a favor de las Entidades Locales por el ordenamiento vigente”. (...)

Siguiendo esa línea de razonamiento, interesa señalar que, considerando la potestad tributaria que ostentan las municipalidades, -según lo dispuesto en los artículos 121 inciso 13), 169 y 170 constitucionales- en los artículos 68 y 74 del Código Municipal (Ley N° 7794, del 30 de abril de 1998), el legislador autoriza a las entidades municipales a fijar y cobrar tasas y precios por los servicios municipales que brinden. En lo que interesa disponen esos artículos:

“ARTÍCULO 68. (...)

“ARTÍCULO 74. (...)

De la lectura de las normas citadas no queda duda que el hecho impositivo que genera la obligación de pagar la tasa prevista en el párrafo segundo del referido artículo 74, surge en la medida en que se da la prestación efectiva del servicio municipal en una determinada localidad, independientemente de si el usuario quiere o no que se le de ese servicio. A contrario sensu, si ese servicio no se presta, debemos entender que no se da el presupuesto fáctico que está previsto en la norma como hecho generador de la obligación tributaria, y consecuentemente la Municipalidad no estaría facultada para realizar el cobro de la tasa correspondiente.

Aunado a lo apuntado, nótese que el cálculo del tributo debe realizarse determinando el costo efectivo del servicio más un 10% de utilidad, de suerte tal que sino se prestó el servicio, por una razón de índole práctico, la Municipalidad estaría imposibilitada para cobrarlo, ya que el costo del mismo sería cero.

En ese orden de ideas, tal y como lo manifestó esta Procuraduría General mediante Dictamen C-315-2001 “entratándose del pago de tasas y precios por servicios municipales, pareciera que el legislador establece como condición, que los mismos sean efectivamente prestados, tal y como reza del párrafo segundo del artículo 74 del Código Municipal, lo cual obviamente implica que si en un determinado lugar la municipalidad no presta los servicios municipales requeridos - tal es el caso de la recolección de basura industrial - no puede exigir a los contribuyentes el pago del

mismo. Distinta es la situación de aquellos usuarios que aun dándose la prestación del servicio, renieguen su uso, en cuyo caso sí subsiste la obligación de pago.”

Ahora bien, en aquellas situaciones en las cuales la entidad municipal no preste el servicio municipal por circunstancias imputables única y exclusivamente a ella, o no esté en posibilidades de prestarlo, podemos afirmar que no se produce el hecho generador de la obligación tributaria y por ende no existe obligación de pago a cargo de los administrados por tal concepto.

Debe quedar claro que en tales situaciones no se estaría en presencia de un hecho exento, el cual presupone la ocurrencia del hecho generador y la existencia de una norma que sustraiga a los administrados del cumplimiento de la obligación pecuniaria por los servicios municipales recibidos. (Opinión Jurídica OJ-057-2005 del 4 de mayo del 2005. Lo subrayado no está contenido en el original)

En directa relación con el caso de su consulta, nos parece importante destacar el siguiente pronunciamiento, en cuanto analiza la exigencia de una autorización de rango legal que habilite expresamente a las Municipalidades para exonerar el cobro de las tasas por los servicios prestados:

“De conformidad con lo establecido en los artículos 169 y 170 de nuestra Constitución Política, las Municipalidades son corporaciones de carácter autónomo, a las cuales - en tanto gobiernos de naturaleza local - se les otorga la competencia para administrar los intereses y servicios de un determinado cantón en beneficio de la colectividad. En virtud de esa autonomía otorgada por la Constitución, se deriva la potestad impositiva atribuida a las municipalidades, la cual supone la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos de naturaleza local, potestad que sin embargo es de carácter derivada, en el tanto se encuentra sometida a la aprobación respectiva por parte de la Asamblea Legislativa, de acuerdo a lo preceptuado en el inciso 13 del artículo 121 de nuestra Constitución.

La Sala Constitucional en diferentes oportunidades se ha manifestado sobre el tema señalando, 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". (el resaltado no es del original) (SCV. N° 1613-91 de las 15:15 horas del 21 de agosto de 1991).

Con fundamento en esa potestad tributaria, a los gobiernos locales les corresponde en forma exclusiva, no sólo el otorgamiento de las licencias para el ejercicio de las distintas actividades comerciales realizadas en cada cantón, y consecuentemente la recaudación del impuesto de patente municipal sobre tales actividades, sino también fijar las tasas y los precios de los servicios municipales que preste. Paralelamente a esa potestad tributaria, surge la competencia de las municipalidades para verificar si se cumplen los presupuestos que configuran el hecho generador de la obligación tributaria, así como para fiscalizar y verificar la recaudación de los tributos que le corresponda. Es decir, las municipalidades se constituyen en verdaderas administraciones tributarias.

Por otra parte, los tributos creados por las municipalidades deben ajustarse a los principios de justicia tributaria material que informan la tributación, entre ellos, el de generalidad, que implica que no deben resultar afectadas con el tributo, personas o bienes determinados singularmente, pues en tal supuesto, los tributos adquieren carácter persecutorio o de discriminación odiosa o ilegítima. En otras palabras, el tributo debe estar concebido de tal forma, que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada por el hecho generador, será sujeto del impuesto, salvo que el legislador en forma expresa establezca alguna norma exonerativa.

El ejercicio de la potestad tributaria de las entidades municipales, se manifiesta no sólo mediante la creación de los tributos, sino también mediante la creación de normas que extingan los efectos económicos del tributo, tal es el caso de las exenciones.

Desde la perspectiva económica, la exención ha sido percibida frecuentemente como la antítesis de la imposición, dándose la circunstancia de que, si en un principio era el propio tributo el que necesitaba ser legitimado, una vez que éste se admite ya como propia consecuencia del ejercicio del poder tributario, va a ser el fenómeno contrario, la exención, la que tiene que justificarse frente a la imposición de la carga tributaria. Entendida la exención como la negación del tributo, se destaca entonces el carácter excepcional de ésta, al sustraer de la imposición ciertos hechos o ciertos sujetos, lo que la hace aparecer como una excepción al deber de contribuir con las cargas públicas, en contra del principio de generalidad tributaria y de igualdad ante las cargas públicas, convirtiéndose así en una especie de privilegio.

Si bien las entidades municipales ostentan un poder tributario que deriva de la relación de los artículos 121 inciso 13) y 170 de la Constitución Política, que les permite no sólo crear y exonerar tributos, ello no implica que el Concejo Municipal pueda arrogarse la facultad para establecer por sí, hechos gravados y hechos exentos, cuanto éstos solo pueden ser establecidos mediante ley; de suerte tal, que a lo sumo una vez establecido el tributo o la exención, las autoridades municipales únicamente asumen la responsabilidad de verificar la ocurrencia del hecho

generador del tributo, o en su defecto del hecho exento. Y en ese sentido debe ser entendido el artículo 68 del Código Municipal al disponer que "Solo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados".

CONCLUSION:

Con fundamento en lo expuesto, se tiene entonces que salvo que exista alguna ley que lo disponga, las entidades municipales no pueden otorgar a través del Concejo Municipal exención de pago de los impuestos que administra, de suerte tal que si hubieren actividades que se deseen incentivar con el no pago de tributos, debe necesariamente elaborarse el proyecto correspondiente para su posterior aprobación legislativa, conforme lo demanda el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política." (Dictamen C-333-2003 del 22 de octubre del 2003. Lo subrayado no está contenido en el original)

Habiendo establecido la naturaleza jurídica del pago de servicios municipales bajo la figura de la "tasa", y que dicho tributo es el que se cancela por la prestación de los servicios que interesan a la consultante, debe concluirse que existe una limitación genérica para que las Corporaciones acuerden la exención del pago del mismo a los contribuyentes que se ubican en la circunscripción territorial bajo su competencia. Limitación que sólo por vía de una norma de rango legal podría eliminarse (artículo 68 del Código Municipal) y que no es otra cosa que la reiteración del principio contenido en el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios de conferir al legislador la potestad exclusiva para la concesión de exenciones tributarias.

Lo indicado en los párrafos precedentes permiten evacuar la duda genérica de esa Corporación. Efectivamente, no se podría cobrar el tributo derivado del servicio de recolección de basura si el mismo no ha sido efectivamente prestado. En tal supuesto, no opera una exoneración a favor de los ciudadanos que habitan en el cantón, lo que sucede es que no se configura el supuesto de hecho del tributo, razón por la cual no se perfecciona la figura jurídica y por ende carece de eficacia la disposición. Nótese que el tema es distinto a la posibilidad de que se exonere un tributo municipal, para lo cual, se reitera, se requiere de una ley específica que así lo permita a la Corporación.

III. Conclusión.

Los tributos municipales relacionados con el servicio de recolección de basura pueden ser cobrados en tanto el servicio haya sido efectivamente prestado. De no haberse configurado ese requisito, el supuesto de hecho del tributo no se perfecciona, con lo que se impide a la Municipalidad ejercitar cualquier acción cobratoria.

Por otra parte, la exoneración de los tributos municipales requiere de una norma de rango legal que así lo faculte, no siendo posible –por violación al principio de legalidad tributaria- que se acuerde tal eximente mediante otra vía que no sea la indicada.

Atentamente,

Iván Vincenti Rojas

Procurador Área Derecho Público

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 7794 del treinta de abril de 1998. **Código Municipal**. Vigente desde: 18/05/1998. Versión de la norma 20 de 20 del 03/07/2013. Datos de la Publicación: Gaceta N° 94 del 18/05/1998.

ⁱⁱ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 10290 de las once horas con seis minutos del veintiuno de septiembre de dos mil cinco. Expediente: 05-004098-0007-CO.

ⁱⁱⁱ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 94 del veintiséis de abril de dos mil doce.

^{iv} PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 222 del veinticinco de junio de dos mil ocho.