

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN POR PARTE DE LOS
GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE MECANISMOS PARA LA REVISIÓN Y
ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS Y TASAS MUNICIPALES

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.º **24384**

Recibido en la Secretaría del Directorio
de la Asamblea Legislativa

El: 12/06/2024

A las: 17:16 Horas

Recibido por:

 ASAMBLEA LEGISLATIVA
FUNCIONARIO QUE RECIBE:
EDWIN SALAZAR BADILLA
DEPARTAMENTO SECRETARÍA
DEL DIRECTORIO

PROYECTO DE LEY

**MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN POR PARTE DE
LOS GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE MECANISMOS DE REVISIÓN Y
ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS Y TASAS MUNICIPALES**

Expediente N.º

D 24384

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I. Contenido del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley propone reformar varios artículos del Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, para incorporar la actualización de las tasas y tarifas de servicios municipales, mediante la obligatoriedad de la elaboración y aprobación de un estudio tarifario cuatrienal, que deberá elaborar la alcaldía entrante y someter a aprobación del concejo municipal.

Además, incluye nuevas disposiciones para que, anualmente, de forma automática, se ajusten al precio real de la prestación del servicio conforme al aumento del costo de la vida, evitando que, por intereses políticos, se aplaze indefinidamente la actualización de tarifas, significando un golpe mayor al bolsillo de las personas contribuyentes y afectando la capacidad de los gobiernos locales de hacer frente a sus obligaciones con su comunidad.

Esta iniciativa de ley propone, además, mejoras de forma y técnica legislativa al artículo 83 del citado Código Municipal, debido a que, como producto de las necesarias reformas y actualizaciones que han sido introducidas en los últimos años a este importantísimo artículo sobre servicios y tarifas municipales, la redacción actual resulta confusa y poco práctica. Estas mejoras incluyen la mención expresa a servicios que ya brindan las municipalidades, pero no se encuentran expresamente señaladas en dicho artículo, tales como compostaje y alcantarillado pluvial.

La actualización que se propone en el presente proyecto de ley corresponde exclusivamente a las tarifas por servicios municipales obligatorios prestados (tasas) y a las tarifas por servicios municipales no obligatorios, no se trata de la creación de nuevos cobros ni del establecimiento de nuevos impuestos ni aumento de los existentes.

II. Sobre la conceptualización de tasas, tarifa y precio público.

La doctrina considera que existen determinadas actividades que son una necesidad imprescindible del conjunto social, razón por la cual son declaradas como un servicio público, con ello se busca que sean prestadas en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad. El usuario debe hacer pago de una cantidad determinada a quien presta el servicio. La prestación de estos servicios el pago es obligatorio para los usuarios potenciales, aun cuando no se aprovechen directamente. La retribución por la utilización del servicio se denomina "tasa" (por ejemplo recolección de basura, alumbrado público y limpieza de calles). Se trata de una imposición de Derecho Público, de naturaleza tributaria, coactiva y unilateralmente establecida por el órgano competente, o sea, deriva de un hecho taxativo, específico, creado por ley.

Por otra parte, existen otros servicios no obligatorios, donde hay un acto de voluntad expresado al momento de contratarlos, caso en el cual la retribución que ha de cancelarse se denomina "tarifa" (definida desde luego por un ente público distinto del prestatario del servicio, en ejercicio unilateral de su potestad pública); por ejemplo, las tarifas por los servicios de inhumación, exhumación, mantenimiento y alquiler de nichos en los cementerios municipales.

La Procuraduría General de la República en el PGR-C-334-2021 de 7 de diciembre de 2021, definió esta naturaleza de las tasas por servicios municipales de la siguiente forma:

De acuerdo con el criterio de la Procuraduría General de la República, se explica que:

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". (...)

(...)

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 dé la prestación efectiva del servicio municipal en una determinada localidad, independientemente de si el usuario quiere o no que se le dé 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 si no se prestó el servicio, por una razón de índole práctico, la Municipalidad estaría imposibilitada para cobrarlo, ya que el costo del mismo sería cero."

Sobre la figura de la tasa que se cobra por la prestación de servicios públicos, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia N° 158-F-1991 del 11 de setiembre de 1991, expresó las siguientes consideraciones:

*"... **El concepto de tasa como ingreso público, es uno de los más debatidos. La concepción tradicional de este tributo lo vincula con el elemento "contraprestación", 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. (...)"

Más recientemente, en el Dictamen N° C-189-2018 de fecha 8 de agosto del 2018, la Procuraduría General de la República ha mantenido la anterior línea de criterio, señalando:

*"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, y los sujetos pasivos de hecho.*

*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 83 de cita. (...)*

En relación con las tasas por concepto de servicios municipales es importante tomar en cuenta dos elementos esenciales, a saber: el hecho generador que definitivamente no se puede ver en función del servicio propiamente, sino en la obligación tributaria que deriva del mismo, lo cual está en los párrafos segundo y tercero del artículo 83, por lo que deben analizarse armónicamente.

De la lectura de ambos párrafos se puede afirmar que el hecho generador del tributo (tasa) establecido en el artículo 83 resulta ser la prestación potencial o efectiva del servicio; y el sujeto pasivo, que a la luz del párrafo segundo del artículo 83 del Código Municipal podría afirmarse erróneamente que es el usuario del servicio, debemos derivarlo de la integración armónica de los artículos 79 y 83 del Código Municipal, ello por cuanto el artículo 70 expresamente dispone que "Las deudas por tributos municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles" lo que permite llegar a la conclusión de que el sujeto pasivo (contribuyentes de derecho) de las tasas por la prestación de servicios municipales son los propietarios, ya que de no ser así, no tendría sentido la hipoteca legal preferente establecida sobre los bienes inmuebles.

Tal error técnico, no implica imprecisión en el sujeto pasivo, toda vez que el hecho de que sean los propietarios quienes revistan el carácter de sujeto pasivo de derecho y no quienes disfrutan directamente los servicios (sujeto pasivo de hecho), se enmarca dentro del concepto de gestión del tributo, gestión que comprende el ejercicio de las competencias de control y fiscalización, que no serían posible ejecutarlas si no fueran los propietarios registrados, quienes respondan por las deudas derivadas de la prestación de servicios municipales."

Ahora bien, de acuerdo con el informe de consultas C-111-2017, de 30 de mayo de 2017, del Departamento de Servicios Técnicos, se aclara lo que la jurisprudencia ha desarrollado por lo que debe entenderse por precio público y expresa:

"Debemos preguntarnos entonces si los precios públicos derivan directamente de negocios contractuales o bien, si son verdaderas obligaciones legales. Al respecto, se puede afirmar que los precios públicos nacen a la vida jurídica desde el momento en que se inicie la prestación de un servicio o la utilización del dominio público. Y es precisamente en este aspecto en que radica una de las principales diferencias con el instituto de la tasa, por cuanto el precio público se genera en relación con la prestación de un servicio o actividad efectuada en régimen de Derecho Público, siempre que no sean de solicitud obligatoria para los particulares y cuando se trate de servicios no inherentes al Estado, y si lo fueran que no puedan ser prestados por el sector privado.

Se ha discutido también, si el precio público debe sujetarse al principio de reserva de ley que cubre a la tasa. Si bien, parte de la doctrina se decanta porque al no ser los precios públicos ingresos tributarios, no deben ser establecidos con arreglo a la ley, sin embargo, para el tratadista José Francisco Carrera Raya "Manual de Derecho Financiero", Vol 1, pag. 208, los supuestos de hecho que generan los precios públicos deberían ser incluidos como tasas, es decir, como ingresos tributarios, entonces, debemos preguntarnos por qué extraer supuestos que normalmente deberían estar incluidos dentro del ámbito tributario; ante tal interrogante habría que responder que la razón es de orden económico y no jurídico.

Ahora bien, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia 01308-2003 de 21 de febrero de 2003, siendo conteste con la doctrina, ha dicho que la tarifa es un precio público, que surge como contraprestación por la prestación de un servicio voluntario y no inherente al Estado. Dice en lo que interesa la sentencia:

"(...)

VI.- Precio público A grandes rasgos, se entiende por precios públicos los ingresos que los Estados obtienen por permitir el uso privativo del dominio público o como contrapartida a la prestación de un servicio no inherente al Estado. Por no tratarse de un tributo, la figura del precio público no responde al régimen jurídico de los tributos, se gestiona fuera de la Administración financiera y no se integra necesariamente al Presupuesto General del Estado. En sentencia No. 2003-01308, del 21 de febrero del 2003, la Sala se refirió en los siguientes términos a la figura del precio público:

«... la tarifa cobrada constituye un precio público, que corresponde a la contraprestación por la prestación de un servicio voluntario y no inherente al Estado, como sería la expedición de una constancia. Tarifa cuyo objetivo es procurar por la recuperación del costo del servicio prestado. Caso en que basta la autorización legal para prestar el servicio y cobrar por él, de conformidad al principio de legalidad que rige toda actividad administrativa»

Debido a que tanto en el caso de los tributos como en el de los precios públicos subyace el interés del Estado en obtener ingresos, el trazo de la línea que separa unos de otros no es, en todos los casos, tan nítida como idealmente habría de esperarse. Esta característica conduce a la Sala a aceptar que el legislador goza de algún margen para elegir la figura que considere más adecuada para procurar esos ingresos, siempre y cuando respete ciertos parámetros. Dentro de esos parámetros, es esencial, para que el legislador pueda optar por la figura del precio público, que el cobro del precio se genere con el uso real e individualizado del servicio o del bien público."

En el caso de las tasas y su distinción con los llamados precios públicos, esta Procuraduría señaló en Dictamen C-073-92 de 28 de abril de 1992, lo siguiente:

"En efecto, como dice el señor Fraga, las "taxas" (tasas) son exacciones en dinero que el Estado exige de los contribuyentes en virtud de su poder de imperio, específicamente, de su potestad impositiva que se manifiesta necesariamente a través del mandato legislativo. No obstante ello, siempre ha existido la posibilidad de confundirlas con los precios públicos, que también se fijan o establecen de conformidad con la ley, para constituir lo que se conoce comúnmente como "las tarifas" de algunos servicios públicos que se califican como de no esenciales o inherentes a la naturaleza del Estado o del Poder Público. Debe notarse que la confusión proviene del hecho de que normalmente la remuneración de los servicios públicos propiamente dichos o "Servicio Administrativos", como los llaman algunos autores, se hace mediante el pago de una tasa. El ejemplo clásico de lo anterior lo constituyen las tasas que se pagan por la administración de justicia, mediante timbres o papel timbrado; para obtener el registro de actos o documentos en oficinas públicas; para obtener autorizaciones, licencias, permisos, documentos de identidad o para viajar; por el uso del servicio de correos o comunicaciones, cuando el mismo está en manos de un ente público; para el reconocimiento y legalización de documentos privados o públicos expedidos en el extranjero, etc."

De los pronunciamientos recién transcritos y en relación con las tasas, podemos arribar con las siguientes conclusiones:

- ✓ La tasa posee naturaleza tributaria.
- ✓ Es una contribución que se paga a las municipalidades por los servicios urbanos que brindan a la comunidad, servicios públicos cuya prestación les ha encargado el ordenamiento jurídico.
- ✓ La tarifa que se cobra por dichos servicios está en función de su costo.
- ✓ El contribuyente está obligado a su pago aunque no tenga interés en que se le preste el servicio.
- ✓ El hecho generador constituye la prestación efectiva o potencial del servicio público individualizado en el contribuyente. Es decir, posee naturaleza contra-prestacional.
- ✓ Lo recaudado por este concepto no puede tener un destino ajeno al servicio que originó el pago de la tasa.
- ✓ El cálculo de las tasas debe realizarse determinando el costo efectivo del servicio más un 10% de utilidad.
- ✓ La fijación de esas tasas debe ajustarse a los principios de justicia tributaria material.
- ✓ El legislador delegó en las propias municipalidades la potestad para fijar la tarifa de los servicios (autonomía tributaria), lo cual es un elemento esencial del tributo.
- ✓ Los sujetos pasivos de este tributo son los propietarios de los inmuebles, o bien los titulares de un usufructo debidamente constituido.
- ✓ Un ejemplo de tasa es la prestación del servicio de recolección de basura, limpieza de vías, parques y ornatos.

Ahora bien, se puede concluir que los precios públicos:

- ✓ Surge por la prestación de un servicio o actividad en régimen de Derecho Público.
- ✓ No son obligatorios para los particulares, y se generan en relación con la prestación de un servicio o actividad.
- ✓ No se sujetan necesariamente al principio de reserva de ley que cubre a las tasas.
- ✓ No son ingresos tributarios.
- ✓ La autorización legal para prestar el servicio y cobrar por él es suficiente.
- ✓ Se generan con el uso real e individualizado del servicio o del bien público.
- ✓ Un ejemplo de ellos son las tarifas por los servicios de cementerio, servicio de monitoreo de alarmas, uso de piscina municipal, entre otros.

Por último, en relación **con la definición de tarifa** desarrollada a nivel normativo como en la jurisprudencia nacional, se puede afirmar que la tarifa *se trata de un elemento esencial del tributo*, este último entendido como la cantidad que se fija o establece, ya sea por la ley, para algunos servicios públicos previamente autorizados por ley; sin embargo, también podría entenderse la tarifa como un precio público, que es el costo que surge de la prestación de un servicio público, que se considera no esencial o inherente a la naturaleza del Estado o del Poder Público.

Por lo tanto, la tarifa podría definirse como parte de las tasas, que son tributos impuestos legalmente por el Estado; o bien, podría definirse como precio público, ya que dependiendo de la naturaleza jurídica del servicio público y las condiciones de su prestación que la tarifa puede considerarse como una u otra concepción.

III. Importancia del proyecto de ley

Por lo anterior expuesto, se puede comprender, entonces, que las municipalidades, al brindar servicios al costo, pero al no actualizar, con alguna regularidad, los estudios para determinar los aumentos en los costos directos e indirectos de los factores que inciden en el precio final de las tarifas de los servicios municipales, se genera un déficit financiero que el ente municipal no es capaz de sufragar, en el corto plazo, por lo que se traslada como gastos incrementales a las inversiones futuras, o bien; el gasto se acumula como un problema sin atender en el presente y crecen con el paso del tiempo, lo que, eventualmente, implica mayores gastos para el municipio.

Con la reforma que se propone en el presente proyecto de ley, la acción de actualizar las tarifas será un procedimiento administrativo, obligatorio, sujeto a criterios técnico-financieros, que deberá realizarse periódicamente, con la finalidad de que el ajuste esté vigente en enero del siguiente año. De esta manera, los

gobiernos locales tendrán más certeza de la evolución de los recursos disponibles y programar mejor sus presupuestos.

Para realizar los ajustes anuales, se utilizará la inflación interanual al mes de noviembre de cada, según la variación del índice de precios al consumidor (IPC), con los datos que al respecto haga públicos el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Este criterio objetivo de actualización garantiza, a su vez, que el incremento sea proporcional, planificado, justificado y gradual, de manera que no se afecte a la persona contribuyente, como si ocurre en la actualidad cuando se actualiza una tarifa que no ha sido ajustada durante años.

Para el ajuste cuatrienal, se realizará estudios técnicos que fundamenten la propuesta, que deberá ser sometida por la alcaldía al concejo municipal.

Cabe señalar que el procedimiento de actualización propuesto se realizará en aquellas tarifas definidas en términos absolutos, o sea, como un monto en colones al momento de su aprobación por el Consejo Municipal respectivo, y no para el caso de las tarifas definidas como un porcentaje del valor de la propiedad o de alguna otra variable.

Adicionalmente, el presente proyecto ley, actualiza el listado de servicios que deben financiarse por medio de tarifas municipales. Cabe indicar que estos servicios ya son prestados y cobrados por algunas municipalidades y no se está incluyendo nuevas competencias, sino que la reforma lo que busca es incluirlas de forma tácita en un único artículo, brindando claridad y seguridad jurídica sobre la competencia municipal en la prestación de dichos servicios y el cobro de la tarifa respectiva. Esos servicios son: tratamiento de aguas residuales (solo aplicable a municipalidades que prestan el servicio de agua potable) y gestión del alcantarillado pluvial y sistemas sostenibles de drenaje urbano.

Sobre lo anterior, es importante destacar que el manejo eficiente de las aguas residuales y pluviales es una tarea fundamental para recuperar los ríos del país como espacios naturales, aspecto en que algunos municipios ya están tratando de incursionar. Por lo anterior, el presente proyecto de ley incluye la obligatoriedad de que los gobiernos locales presten dichos servicios y cobren el costo respectivo, más el 10% para invertir en desarrollo y mejoras.

Las condiciones climatológicas extremas que enfrentamos, que oscilan entre fuertes aguaceros que ponen una enorme presión sobre los sistemas de alcantarillado pluvial, al déficit de lluvia y altas temperaturas que hacen necesario asegurar una mejor filtración del agua para alimentar los mantos acuíferos, hacen necesario que los gobiernos locales cuenten con recursos suficientes para realizar las necesarias inversiones en la incorporación de nuevas tecnologías, soluciones basadas en la naturaleza y métodos modernos de sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS), que permitan la adaptación de las ciudades a escenarios de cambio climático.

IV. Problemática identificada

Un estudio desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del proyecto Transición hacia una Economía Verde Urbana (TEVU), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) e implementado por la Organización para Estudios Tropicales (OET), analizó la situación financiera y las necesidades de una muestra de 20 gobiernos locales de la Gran Área Metropolitana (GAM). El documento¹ señala que los municipios enfrentan barreras presupuestarias para mantener los servicios públicos elementales que brindan, como mantenimiento de parques y vías, saneamiento ambiental, servicios de alcantarillado sanitario y pluvial, valorización de residuos, entre otros.

Estas barreras presupuestarias se deben, en gran medida, a que la fijación y actualización de tarifas municipales debe pasar por la aprobación del concejo municipal, el cual, como ente político, en ocasiones no toma en cuenta los criterios técnicos que demuestran que existen aumentos en los costos asociados a la prestación del servicio, que hacen necesario el reajuste. Esta limitación provoca desequilibrios presupuestarios dentro de las partidas de los gobiernos locales como, por ejemplo, el uso de ingresos provenientes de la tarifa de acueducto municipal para cubrir la falta de ingresos para el mantenimiento de parques y la gestión de residuos sólidos o viceversa. También, se identificó casos en los que municipios se ven obligados a reducir la calidad, frecuencia o cobertura del servicio debido a estas restricciones presupuestarias. Lo anterior pone en riesgo el funcionamiento de servicios esenciales para los residentes.

Otra de las deficiencias señaladas por el citado estudio es que, a pesar de que el Código Municipal Ley No. 7794 y sus reformas, establece que los municipios deben destinar un 10% de las tarifas como utilidad para reinvertir en los servicios (implementación de nuevas tecnologías, expansión de la cobertura del servicio y otros desarrollos en beneficio de la población), la realidad es que, ante la imposibilidad de lograr que los concejos municipales aprueben la necesaria actualización de tarifas, los departamentos técnicos se ven en la necesidad de hacer uso del presupuesto que debería estar destinado a la reinversión, para cubrir gastos corrientes u operativos.

Finalmente, el estudio realizado por GEF-PNUD-OET (2022), revela que, de los 20 municipios estudiados, 15 presentan un balance presupuestario negativo para la gestión integral del recurso hídrico, que se destina principalmente al mantenimiento de los servicios de alcantarillado y aguas pluviales. Por otro lado, 16 municipios tienen balances presupuestarios positivos en la gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, estos balances positivos son utilizados para cubrir los balances

¹ GEF-PNUD-OET (2022). Estado de la situación financiera municipal: Hacia una economía verde. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://tevucr.org/node/64>. Las municipalidades analizadas fueron: Alajuela, Flores, Belén, Heredia, San Pablo, Santo Domingo, Tibás, San José, Curridabat, Montes de Oca, Goicoechea, La Unión, Cartago, Oreamuno, Paraíso, Desamparados, Alajuelita, San Rafael, Santa Bárbara y Barva.

negativos en: el mantenimiento y mejora de parques, el ornato del cantón, y los servicios de alcantarillado y aguas pluviales. Lo anterior tiene como consecuencia, la reducción de la capacidad de los gobiernos locales para reinvertir y mejorar los servicios básicos que deben ser ofrecidos a la población del cantón respectivo, lo que finalmente se ve reflejado en una disminución en la calidad de vida de las personas y de la competitividad cantonal.

V. Informes de auditoría de la Contraloría General de la República confirman problemática respecto a actualización de tarifas

La Contraloría General de la República (CGR) en sus informes de auditoría de carácter especial, ha señalado la falta de actualización de tarifas, como una de las principales causantes de la deficiencia en la prestación de servicios municipales. En el Informe No. DFOE-DL-IF-00003-2016 del 18 de agosto de 2016, concluye que

“[L]a tasa vigente [de recolección y disposición final de residuos ordinarios] en las municipalidades de Siquirres y Tibás, fue aprobada en el año 2007, es decir, presenta nueve años de desactualización. La tasa vigente en las municipalidades de Corredores y Parrita data del año 2014, y la de Mora se publicó en el 2016. Tal servicio muestra déficit recurrente en las cinco municipalidades en el periodo que va del 2012 al 2015, producto de costos de operación que rebasan los ingresos que se perciben de los usuarios del servicio. Dicho resultado deficitario, en conjunto para esas cinco entidades municipales, al 31 de diciembre de 2015, ascendió a la suma de \$427,0 millones. Esto obliga a dichas administraciones municipales a financiar ese servicio con otras fuentes de ingreso, en algunas oportunidades, en menoscabo de la ejecución de obras y proyectos comunales prioritarios para las comunidades y de la mejora de otros servicios municipales, incluyendo el propio servicio de recolección y disposición final de residuos ordinarios.

La ausencia de políticas y procedimientos, conforme con la normativa aplicable, que fomenten la actualización periódica de la tasa del servicio que prestan, representa una inobservancia de la normativa legal y va en detrimento de la calidad, cobertura y frecuencia de la prestación de ese servicio, por cuanto no se generan los recursos suficientes para garantizar su sostenibilidad financiera y su desarrollo. Por esta razón, se pierde la oportunidad de financiar proyectos sostenibles de separación y valorización de los residuos.”

Lo anterior, se repite en la mayoría de las municipalidades del país, en casi todos los servicios que brindan. Es por esto que el presente proyecto de ley pretende dotar a los departamentos técnicos municipales de los recursos suficientes para ejercer sus competencias, al proponer un método objetivo para la actualización automática de tarifas, que no depende de la aprobación de los concejos municipales.

La reforma propuesta proporciona a las alcaldías y regidurías municipales, independencia para ejercer de mejor manera sus funciones más estratégicas, de

representación y de control político, sin estar sujetos a presiones o intereses por temas de actualización de tarifas de los servicios que ya presta la municipalidad y que deben contar con el financiamiento suficiente para hacerlo de forma eficiente. Cabe indicar que el proyecto de ley mantiene la potestad del Concejo Municipal de fijar las tasas o tarifas por primera vez para el caso de nuevos servicios, así como de aprobar cualquier ajuste que, por razones técnicas y financieras que lo justifiquen, sea superior al ajuste automático por la variación interanual del índice de precios al consumidor, calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) o que resulte en un reajuste a la baja como consecuencia de una variación en el costo de prestación del servicio o una mejora en la eficiencia en la gestión municipal de dicho servicio.

Cabe señalar que lo anterior es completamente coherente y respetuoso del principio de autonomía municipal establecido en el título XII de nuestra Constitución Política y se refiere expresa y exclusivamente a los ingresos municipales por concepto de tasas y tarifas de los servicios que efectivamente se prestan a la ciudadanía, lo cual no afecta de ninguna manera las transferencias del gobierno central hacia las municipalidades, que establece la constitución y las leyes vigentes.

Se hace un ordenamiento del artículo 83 a fin de facilitar su comprensión y, asimismo, un remozamiento de su redacción, que permita actualizar los servicios que puedan ser prestados por los gobiernos locales y la regulación de los mecanismos de actualización tarifarios, incluyendo, por medio de la incorporación de un artículo 83 bis, la clarificación de lo que sucedería en caso de que no se atiende la obligatoriedad de la actualización de tarifas.

Bajo dichas consideraciones sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de las señoras diputadas y los señores diputados.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE MECANISMOS DE REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS Y TASAS MUNICIPALES

Artículo 1.- Se reforma el inciso b) del artículo 13 del Código Municipal, Ley N.º 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

b) Acordar los presupuestos, definir por primera vez, someter a aprobación y actualizar las contribuciones, tasas y tarifas que cobre por los servicios municipales, los cuales deberán responder a criterios técnicos y metodologías de cálculo que cada municipalidad establecerá para el servicio específico y serán de acceso público. Además, deberá proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

Artículo 2.- Se adiciona un inciso s) al artículo 17 del Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 17. Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

(...)

Inciso s) Solicitar al departamento técnico correspondiente de la municipalidad la realización de los estudios necesarios que fundamenten las actualizaciones cuatrienales obligatorias a todas las tasas y tarifas municipales para asegurar la sostenibilidad y calidad de los servicios. Deberá presentar dichos estudios para aprobación, por parte del concejo municipal, en el año en que se realizan las elecciones municipales, de conformidad con las normas presupuestarias que rijan al efecto.

Artículo 3.- Se reforma el artículo 83 del Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 83.- Cobro de tasas y tarifas por servicios municipales.

Para los efectos de la presente ley, la tarifa constituye tasa o precio público, su definición dependerá de la naturaleza jurídica del servicio público y las condiciones de su prestación.

Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y tarifas que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de la prestación del servicio, más un margen de diez por ciento (10%) con la finalidad de invertir en su ampliación y mantenimiento. Una vez fijadas las tasas y tarifas, entrarán en vigor treinta días después de su publicación en La Gaceta.

Las tasas y tarifas deberán actualizarse de la siguiente forma:

1. Anualmente, conforme a la variación interanual del índice de precios al consumidor que establece el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en caso de que estas tarifas se hayan definido en valor absoluto. La actualización entrará a regir el primer día de enero del año siguiente, y se cobrará en tractos trimestrales sobre el saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emitir el reglamento correspondiente, que norme de qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa y tarifa.
2. Cuatrienalmente conforme a los estudios especializados referidos en el artículo 17 de esta Ley.

Para la fijación de tasas y tarifas de los servicios municipales y su actualización la municipalidad deberá contar con un modelo tarifario para cada servicio de acuerdo con las necesidades y las características de cada gobierno local. Este debe considerar, al menos, indicadores de gestión, eficiencia y cumplimiento, que garanticen la prestación del servicio al costo. El modelo tarifario será requisito indispensable para las actualizaciones que requieran aprobación por parte del concejo municipal. La no existencia de un modelo tarifario no afectará la actualización tarifaria anual por inflación.

Si a pesar de contar con el modelo tarifario de servicios municipales al costo, de reinvertir en su ampliación y mantenimiento, y habiendo realizado las actualizaciones correspondientes, resultara un remanente sobre los recursos, la municipalidad, de manera motivada, podrá destinarlo a la recuperación ambiental del cantón.

La municipalidad podrá cobrar tarifas por la prestación de los siguientes servicios:

- a) Servicios de limpieza y ornato de vías públicas, incluyendo toda la infraestructura y equipo necesario para su prestación.
- b) Por el servicio de mantenimiento de parques, bulevares, zonas verdes públicas, incluyendo los servicios que estas zonas prestan, así como la atención de toda su infraestructura, como la infraestructura de descanso, arborización y las áreas verdes, la iluminación y los espacios de movilidad peatonal, de uso deportivo y recreativo. El cálculo anual deberá considerar el costo efectivo a invertir, más el costo de la

- seguridad que desarrolle la municipalidad en dicha área y que permita el disfrute efectivo.
- c) Servicios de alumbrado público, cuando corresponda.
 - d) Recolección de residuos sólidos, su transporte y su correcta disposición, incluyendo dentro de esto la recolección separada de residuos compostables y valorizables y su manejo apropiado. En el caso específico de residuos ordinarios, se autoriza a las municipalidades para que establezcan 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 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010 y sus reformas. Se faculta a las municipalidades para que establezcan 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.
 - e) Servicios de mantenimiento, rehabilitación y construcción de las aceras, para lo cual la tasa aprobada deberá considerar el costo efectivo invertido en su cálculo anual. En cuanto al caso específico de esta tasa, lo referente a construcción de aceras corresponderá al financiamiento de construcción de aceras por parte de las municipalidades, en los supuestos que establece el artículo 84 de esta ley. De esta forma, la tasa deberá contemplar el costo efectivo de la construcción de obra nueva de aceras por efecto de la excepción de cobro del costo de las obras en el caso de demostración de carencia de recursos económicos suficientes por parte del propietario o poseedor, según lo dispuesto en el párrafo final del artículo 84 de esta ley. Además, deberá contemplar las necesidades de recursos por parte de las municipalidades para realizar la construcción de aceras en el caso de incumplimiento por parte de los munícipes y sin perjuicio del cobro correspondiente al propietario del inmueble, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de esta ley.
 - f) Construcción y mantenimiento de sistemas urbanos de drenaje sostenible y de alcantarillado pluvial.
 - g) El servicio de acueducto y de alcantarillado sanitario, cuando sea el municipio quien brinde el servicio.
 - h) La municipalidad podrá ofrecer los servicios seguridad ciudadana bajo la modalidad de vigilancia electrónica dentro de su territorio, el cual podrá organizar según los requerimientos del cantón. Para ello, debe procurarse el uso de tecnologías compatibles que permitan lograr, entre los cuerpos policiales, la mayor coordinación en la prevención, investigación y el combate de la criminalidad. Serán de interés público los videos, las señales, los audios y cualquier otra información captada por los sistemas de vigilancia electrónica, por lo que deberán ser

puestos a disposición de las autoridades competentes, para los efectos investigativos y probatorios pertinentes, en caso de requerirse.

- i) Cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezca por ley.

En el caso de las tarifas que se fijen por los servicios de los incisos a) y b), se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del cantón, según el valor y uso de la propiedad, de manera que se garanticen tasas y tarifas diferenciadas. Se cobrará un cincuenta por ciento (50%) de esta tarifa en el caso de inmuebles que constituyan bien único de los sujetos pasivos (personas físicas) y tengan un valor máximo equivalente a cuarenta y cinco salarios base establecidos en el artículo 2 de la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993.

La municipalidad, para brindar un nuevo servicio, podrá destinar más de un diez por ciento (10%) y hasta un veinticinco por ciento (25%) durante el primer año de prestación para sufragar los gastos de inversión necesarios.

Artículo 4.- Se reforma el artículo 83 del Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, de manera que se traslade el último párrafo de dicho artículo al párrafo primero del artículo 83 bis Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 83 bis.- La municipalidad dispondrá como capital de trabajo, para la construcción de obras que faciliten la movilidad peatonal, el cinco por ciento (5%) de los recursos provenientes de la Ley 7509, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, el cual se irá reduciendo de forma escalonada en un uno por ciento (1 %) anual hasta llegar a un mínimo de un uno por ciento (1 %) de forma permanente; además, podrá disponer de los fondos indicados en el inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, de 4 de julio de 2001 y Ley 9329, Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, de 15 de octubre de 2015, e incorporarlos dentro de la planificación anual y dentro del plan quinquenal. Las municipalidades quedan facultadas para realizar las labores de construcción de obra nueva de acera de forma directa, con el fin de garantizar la accesibilidad y la seguridad de todas las personas, previa notificación al propietario.

El costo efectivo de estas obras nuevas se trasladará al propietario o poseedor por cualquier título de bienes inmuebles, según lo definan los reglamentos municipales.

Se autoriza a las municipalidades para que establezcan mecanismos de facilidades de pago respecto del cobro efectivo de las obras nuevas de aceras.

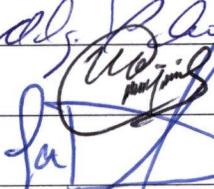
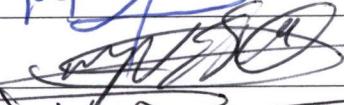
Artículo 5.- Se adiciona un artículo 83 ter al Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 83 ter. - En caso de incumplimiento con la actualización de tasas y tarifas, anuales y cuatrianuales, por parte del concejo municipal, la Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto o modificación presupuestaria que sea sometido a su conocimiento por parte del municipio incumplidor. Mientras persista el incumplimiento la municipalidad utilizará el último presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República como autorización de gasto.

Transitorio I.- En el caso de las tarifas por servicios municipales, las municipalidades deberán actualizar de forma automática las tarifas de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos, que no hayan sido actualizadas en los últimos 18 meses al momento de entrada en vigor de esta ley. Para ese fin, deberán usar como referencia para la actualización, la variación acumulada del índice de precios al consumidor, desde el momento de la vigencia de la última variación de las tarifas, o su fijación inicial en caso de no haber sido actualizada, hasta el mes previo a la entrada en vigencia de la presente ley.

Rige a partir de su publicación.

Señoras diputadas y señores diputados

Humberto Alvarado B	
Alfonso P. Alonso de la K.	Alfonso P. Alonso de la K.
WALDO AGUIERO SANABRIA	
Diego Vargas Rodriguez	
Danny Vargas Serrano	
Geison Valverde Méndez	