

N° 1631-91

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Angel Nieto Castro, mayor, viudo, empresario, vecino de San José, en su condición de Presidente de la Cámara de Comercio de Costa Rica, contra el artículo 15 de la Ley #6752 del 31 de mayo de 1982.-

RESULTANDO:

I.- El señor Angel Nieto Castro, mediante escrito presentado el 5 de diciembre de 1989, interpuso esta acción de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la ley #6752 del 31 de mayo de 1982, por considerarlo violatorio del artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política.-

II.- Por resolución de las 15:00 horas del 21 de diciembre de 1989, se confirió audiencia a la Procuraduría General de la República y a la Municipalidad de San José. La Municipalidad de San José, representada por el Ejecutivo Municipal, señor Victoriano Venegas Sibaja, y el Procurador General de la República contestaron en tiempo la audiencia conferida. Ambos alegan que la acción es inadmisibile y además piden que la acción se declare sin lugar por no existir violación a la Constitución Política. La audiencia oral prevista en el artículo 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró el 22 de febrero de 1990.-

III.- En los términos y procedimientos se han observado las prescripciones legales.-

REDACTA EL MAGISTRADO PIZA ESCALANTE; y,

CONSIDERANDO:

I.- Sobre la admisibilidad: La Cámara de Comercio de Costa Rica está legitimada para promover esta acción, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Contrariamente a lo argumentado por la Procuraduría General de la República y la Municipalidad de San José, en el caso de marras no es necesario la existencia de un asunto pendiente, pues por la misma esencia del asunto, se trata de la defensa de intereses corporativos. El interés que detenta la Cámara de Comercio y que la legitima para interponer esta acción, es, en efecto, su carácter de entidad corporativa, caracterizada por la representación y defensa de un núcleo de intereses pertenecientes a los miembros de la determinada colectividad o actividad común, y, en cuanto los representa y defiende, la Cámara actúa en favor de sus asociados, la colectividad de comerciantes. De manera que estamos frente a un interés de esa Cámara y, al mismo tiempo, de cada uno de sus miembros, de forma no individualizada, pero individualizable, lo que constituye un interés corporativo o que atañe a esa colectividad jurídicamente organizada, razón por la que esta acción es admisible en los términos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.-

II.- Se impugna el artículo 15 de la Ley #6752 del 6 de mayo de 1982, que, en lo que interesa, dice:

«Artículo 15: Por todas las actividades lucrativas que seguidamente se señalan, comprendidas en la Clasificación Internacional de Actividades

Económicas, se pagará conforme a lo dispuesto por el artículo 6° y a la tarifa siguiente: (...). La presente disposición regirá para todas las Municipalidades que funcionen con este sistema de cobro del impuesto de patentes, las cuales ajustarán las categorías y el impuesto trimestral a las sumas aquí establecidas (...)».

Esta norma, de carácter general, fue introducida en la ley citada, cuyo artículo 1° dispone «*Autorízanse los siguientes impuestos a la Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas*». -**III.**- Dispone el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas. De esa autonomía se deriva, por principio la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, en cuanto son verdaderos gobiernos locales, por la que la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales corresponden a esos entes, ello sujeto a la autorización legislativa establecida en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política, la cual es, por su naturaleza, más bien un acto de aprobación, pero ambos casos, tanto la autorización como la aprobación, se tratan de una actividad tutelar, como se dirá.-

IV.- El párrafo 2° del artículo 124 constitucional es claro al establecer que la aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa no dará a esos actos carácter de leyes, aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas. Así, en el caso que examinamos, no lleva razón la Procuraduría y la Municipalidad de San José al aducir que por haberse sometido al trámite de ley ordinaria la llamada Ley #6752 del 31 de mayo de 1982 es ley en sentido material y, por tanto, podía el legislador establecer una disposición con carácter general como la que se impugna.-

V.- La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13) del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad autorizada, actividad de que es titular ese órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia.-

VI.- Autorizar no conlleva potestad alguna de reformar ni imponer programas o criterios de oportunidad, salvo que la norma que exige la autorización expresamente disponga en contrario, lo que no ocurre en este caso con la respectiva norma constitucional (art. 121 inc. 13). Así las cosas, la Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal, pero no establecer uno distinto no originado en la voluntad municipal, ni introducir disposiciones como la aquí impugnada en la autorización de un impuesto municipal o sus modificaciones. Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder someterle verdaderas fijaciones impositivas. Esto significa que el acto impositivo municipal es terminal y definitivo, creador del impuesto en un procedimiento tributario abierto al efecto por cada municipalidad, no inicial en un presunto procedimiento legislativo con igual función, como si fuera simple proposición sujeta a la voluntad constitutiva y libre del legislador. Por consiguiente, la fijación tributaria municipal enmarca la materia del pronunciamiento legislativo, cuya función es tutelar y no constitutiva del impuesto municipal, y cuyo resultado consecuente sólo puede ser la autorización o desautorización de lo propuesto, no la sustitución de la voluntad municipal. Debe admitirse que, dado el silencio constitucional al respecto, los motivos de la autorización legislativa o de su denegación bien pueden ser de mérito u oportunidad y

no meramente legales o constitucionales, pero aún así la disposición legislativa sólo puede ser una de esas dos, autorización o desautorización, y no creación del impuesto municipal en lugar y con suplantación de la municipalidad. Lo contrario es violación de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, que incluye la potestad de fijar impuestos para sostenimiento de la Municipalidad y que prohíbe -aunque la sujete a autorización legislativa- privar a ésta de tal potestad, para trasladarla, en último término, a la voluntad única y excluyente de la Asamblea Legislativa.-

VII.- La norma impugnada viola, además, el inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política, por cuanto el poder de legislar no es irrestricto, sino que, por el contrario, la Asamblea Legislativa, en la misma forma que los otros Supremos Poderes, está sujeta a los límites que la misma Constitución establece y que, sobre el particular, le impiden sustraer de la voluntad municipal la creación de tributos locales, como ha sido expuesto en los anteriores considerandos. Por todo lo expuesto, el artículo impugnado, en cuanto establece que *«La presente disposición regirá para todas las Municipalidades que funcionen con este sistema de cobro del impuesto de patentes, las cuales ajustarán las categorías y el impuesto trimestral a las sumas aquí establecidas»* es violatorio de las disposiciones contenidas en los artículo 124 párrafo 2º, 170 y 121 incisos 1) y 13) de la Constitución Política, no sólo porque pretende tener los alcances y efectos de las leyes, formando como forma parte de una llamada ley que no obedece a la iniciativa de las corporaciones municipales correspondientes sino al dictado de la propia Asamblea Legislativa, por lo que debe declararse con lugar esta acción de inconstitucionalidad.-

POR TANTO:

Se declara con lugar la acción y se anula la disposición incluida en el artículo 15 de la Ley #6752 del 31 de mayo de 1982 que establece: *«La presente disposición regirá para todas las Municipalidades que funcionen con este sistema de cobro del impuesto de patentes, las cuales ajustarán las categorías y el impuesto trimestral a las sumas aquí establecidas»*. Por lo que la citada norma debe entenderse que rige únicamente para la Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas. En consecuencia, se anula también la aplicación que de la norma declarada inconstitucional hayan hecho o estén haciendo cualquier otra Municipalidad. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensiona el efecto retroactivo de esta sentencia y se dispone que las nulidades declaradas rigen a partir del inicio del presente ejercicio fiscal. Comuníquese, notifíquese y publíquese.-

Alejandro Rodríguez V.
Presidente

R. E. Piza E.

Jorge Baudrit G.

Jorge E. Castro B.

Luis Fernando Solano C.

Luis Paulino Mora M.

Eduardo Sancho G.

Marco Antonio Troyo C.
Secretario

acmc

Acción de inconstitucional #299-P-89
Cámara de Comercio de Costa Rica
Art. 15 de la Ley #6752 del 31 de mayo de 1982