



Análisis del Proyecto de Ley No. 23.191 ***Ley para facilitar el inicio de emprendimientos productivos***

A partir de la solicitud realizada por la Dirección Ejecutiva el martes 28 de junio, desde la Asesoría Legal y la Asesoría Técnica de Proyectos, se elabora el presente análisis sobre las posibles afectaciones para los Gobiernos Locales del proyecto de ley 23.191 que propone la Ley para facilitar el inicio de emprendimientos productivos.

El 22 de junio la Diputada Carolina Delgado Ramírez presentó el proyecto de Ley No. 23.191 elaborado en conjunto con la Unión Nacional de Gobiernos locales. El cual dirige su incidencia a cuatro elementos:

- i. Patentes municipales.
- ii. Impuesto por patentes.
- iii. El permiso sanitario de funcionamiento.
- iv. Los requerimientos de uso de suelo para desarrollar emprendimientos.

En la exposición de motivos se determina que los principales problemas con las patentes municipales son el pago previo al inicio de las actividades comerciales y el otorgamiento del uso de suelo.

De igual manera, se propone que los patentados reporten a la Municipalidad del inicio de una actividad y hasta seis meses después comparezcan a la municipalidad a obtener la patente y a realizar el pago del impuesto correspondiente, sin que se le tome en cuenta, para efectos de pago, los primeros seis meses.



Por otra parte, se plantea eliminar el requisito del permiso de funcionamiento de salud para toda actividad productiva categorizada como parte del Grupo C o riesgo bajo determinado por los reglamentos del Ministerio de Salud.

Se propone realizar una reforma al artículo 78 sobre el pago de las patentes posterior al periodo de gracia dado en el artículo 88 del Código Municipal, ello en forma amplia sin excepciones, cuando el proyecto lo es, en principio solo para emprendimientos.

Las reformas que se hacen al artículo 88 son las siguientes:

- v. “Una vez iniciada la operación de la actividad lucrativa, el interesado **deberá reportarla por escrito a la Municipalidad** correspondiente, la cual le otorgará un periodo de gracia de **seis meses contados a partir de la presentación del reporte**. Al final de ese plazo, comenzará a cobrarse el monto establecido para la respectiva licencia...”
- vi. Las actividades lucrativas que, por su naturaleza, no tengan afectación negativa en su entorno y que puedan realizarse en casas de habitación, **estarán exentas de cumplir con el requisito de uso de suelo**. El **Ministerio de Economía Industria y Comercio** establecerá mediante la lista taxativa de las actividades a las que les aplica esta exención.

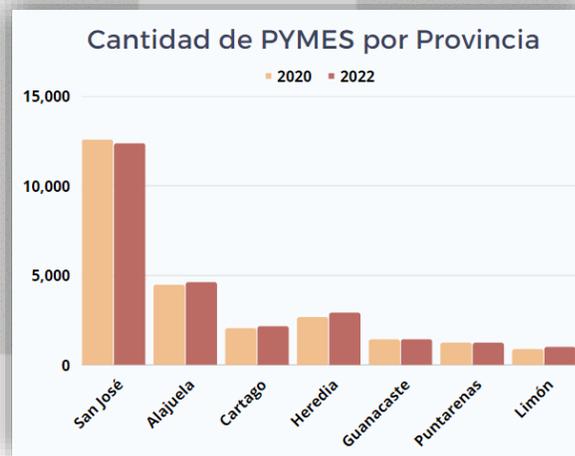
Posteriormente en el artículo 3 del Proyecto de Ley se determina que *“Ninguna institución pública podrá exigir la existencia de instalaciones físicas para la operación de las actividades productivas como requisito para su inscripción o registro.”*



En el artículo 4 del Proyecto de Ley se establece que “No se requerirá permiso sanitario de funcionamiento para los establecimientos y/o actividades lucrativas que presenten un riesgo sanitario y ambiental bajo, de conformidad con lo establecido por la Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 24 de noviembre de 1973, y el reglamento que al efecto dicte el Ministerio de Salud para la autorización de permisos sanitarios de funcionamiento.”

De acuerdo con los datos emitidos por el MEIC en comparación con el año 2020 se aumentó en un 2% la cantidad de PYMES en el país para el año 2022 cifra que aplica para más del 80% del territorio nacional tal y como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Comparativo de cantidad de PYMES por provincia entre el año 2020-2022



Fuente: Elaboración ANAI con información del MEIC.

Exceptuando la provincia de San José en los seis cantones restantes, aumenta la cantidad para este periodo. Es importante aclarar que la disminución en la provincia de San José se debe principalmente a que el cantón de San José tuvo



una reducción de PYMES del 11% pasando de 5.405 a 4.797 y por ende es el cantón que tiene mayor peso en términos cualitativos de la provincia.

Tomando en consideración que el proceso para obtener una patente municipal consta de siete pasos:

- a- Confirmar que se encuentra al día con la **Caja Costarricense de Seguro Social**.
- b- Solicitar el uso de suelo ante la **Municipalidad** respectiva.
- c- Solicitar el permiso sanitario de funcionamiento ante el Área Rectora del **Ministerio de Salud** de cada cantón.
- d- Tramitar la póliza de riesgos de trabajo ante el **Instituto Nacional de Seguros**.
- e- Inscribirse como contribuyente ante el **Ministerio de Hacienda**.
- f- Registrarse como patrono o trabajador independiente ante la **Caja Costarricense de Seguro Social**.
- g- Solicitar la patente comercial en la **Municipalidad** respectiva.

Para cada uno de estos pasos se requiere erogar recursos financieros y que como se muestra la patente municipal es la última actividad donde se debe gestionar un permiso.

Aunado a lo anterior, el mecanismo de cálculo de la patente más utilizado es del 0,02% sobre los ingresos brutos anuales y este se divide en los 4 trimestres del año para realizar los pagos correspondientes, siendo de los menores porcentajes que deben pagar los emprendimientos para desempeñarse en un lugar determinado.

Otro aspecto para considerar es que el término "Emprendimiento" no está bien definido a nivel nacional, ni se establece con claridad quien determinaría que emprendimientos recibirían este beneficio.



En la redacción del proyecto de ley específicamente en la reforma que se hace al artículo 78 del Código Municipal existe una contradicción en el texto, ya que la exposición de motivos habla únicamente de exonerar del pago por seis meses a los emprendimientos y en la redacción de la reforma se infiere que es aplicable para todas las patentes municipales que adquieran una licencia sin importar si son grandes compañías.

Por otra parte, en la reforma al artículo 88 se da una confusión de términos y una contradicción, ya que la obtención de la licencia para ejercer una actividad lucrativa y el pago del impuesto correspondiente a las patentes son procesos diferentes. Adicionalmente, presenta una contradicción jurídica, pues al inicio se mantiene la frase "Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva," pero luego agrega que el trámite de la patente lo pueden hacer seis meses después de reportada la actividad.

La redacción de este se presta para interpretar que el periodo de gracia de 6 meses lo es tanto para la obtención de la licencia como para el pago del impuesto, cuando parece que la intención real del proyecto es solamente exonerar del pago del tributo los primeros seis meses de funcionamiento de un emprendimiento.

En concordancia con lo anterior, La Sala Constitucional hace una clara diferencia entre la licencia y el impuesto, al señalar que el tributo es el

"que paga toda persona que se dedica al ejercicio de cualquier actividad lucrativa (...) Distingue nuestra legislación entre la licencia propiamente dicha, que es el acto administrativo que habilita al particular para ejercer la respectiva actividad y el pago del impuesto, propiamente dicho, que se denomina con el nombre



de patente (...) En doctrina se llama patente o impuesto a la actividad lucrativa, a que gravan los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, sin que exista un sistema único al respecto. (...)"

Por este planteamiento difieren las leyes del impuesto de patente de un municipio a otro y las bases impositivas pueden ser igualmente variadas, como por ejemplo sobre las utilidades brutas, las ventas brutas, a base de categorías o clases, o bien, de una patente mínima y otra máxima (...)"(Votos N.º 2197-92 de las 14:30 hrs. del 11 de agosto de 1992 y 5749-93 de las 14:33 hrs. del 9 de noviembre de 1993).

Por otra parte, la reforma al artículo 88 se establece que "las actividades lucrativas que, por su naturaleza, no tengan afectación negativa en su entorno y que puedan realizarse en casas de habitación, estarán exentas de cumplir con el requisito de uso de suelo. El Ministerio de Economía Industria y Comercio establecerá mediante la lista taxativa de las actividades a las que les aplica esta exención."

De igual manera, la Ley de Planificación Urbana señala en su artículo 28:

Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada.

En adelante, los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación. Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia. Cada reglamento de zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios.



Al respecto La Sala Constitucional en voto 15501-2016 de las 11:41 horas del 21 de octubre de 2016, indicó:

“VII. Sobre los certificados de uso de suelo. En cuanto a este aspecto, este Tribunal ha definido que los certificados de uso de suelo son un acto administrativo que nace del ejercicio de la potestad normativa del ente corporativo, que afecta directamente la esfera jurídica del administrado –favorable y desfavorablemente a la vez-; y que genera efectos jurídicos independientes. Ello por cuanto su contenido beneficia al administrado y a la vez le establece limitaciones, es decir, le otorga el derecho a destinar el bien conforme al uso de suelo establecido en la reglamentación una vez obtenidos los respectivos permisos y a la vez limita el ejercicio de los atributos del derecho propiedad, en aplicación de las regulaciones urbanísticas y el régimen ambiental vigente...” (En un sentido similar: Voto N.º 15501-2016 de las 11:41 horas del 21 de octubre de 2016)

Tomando como base la argumentación anterior se sugiere **RECHAZAR** el proyecto de ley en discusión por las siguientes razones:

- 1- No se trata la problemática integralmente con respecto a todo el proceso que deben seguir los emprendimientos para formalizar sus actividades comerciales en el país.
- 2- Tiene contradicciones de gran relevancia entre la exposición de motivos y las reformas que se proponen en el articulado los cuales demuestran no beneficiar a los emprendimientos únicamente, sino que compañías consolidadas podrían aplicar las regulaciones del proyecto de ley.



- 3- Existe una clara confusión de términos entre el proceso de obtención de la licencia y el pago del tributo, permitir que se realice una actividad lucrativa sin la obtención previa de una licencia imposibilita a los Gobiernos Locales regular la creación de actividades comerciales en cada cantón y eventualmente tener un control de las actividades molestas, dañinas o peligrosas para el entorno donde se desarrollen.
- 4- El permitir que se realicen actividades sin que se emita un uso de suelo, podría ser inconstitucional al violentarse la autonomía municipal, además de que podría generar demandas a los Gobiernos Locales por posibles afectaciones que tenga al entorno la ejecución de las actividades sin uso de suelo.

Lic. Alex Gen Palma
Asesor Legal

Lic. Dayana Machado Barrantes
Asesora Técnica de Proyectos