

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **03999**

14 de marzo de 2025  
**DFOE-SOS-0125**

Señora  
Mariana Zamora Guzmán  
Jefe del Área  
Comisiones Legislativas VIII  
**Asamblea Legislativa**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “*Ley para la atención integral de personas damnificadas por desastres naturales o siniestros*”, expediente legislativo n.º 24.704

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPGOB-0165-2025 del 19 de febrero de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para la atención integral de personas damnificadas por desastres naturales o siniestros.*”, tramitado mediante expediente legislativo n.º 24.704; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

**I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

La exposición de motivos refiere a Costa Rica como un país tropical que reúne características ambientales y geográficas que aumentan el riesgo de los desastres naturales, afectando a familias que pierden total o parcialmente sus hogares, menaje de casas, vehículos, ropa e incluso la vida.

Menciona que en las últimas décadas, cada vez son más los impactos y las pérdidas ocasionadas por fenómenos naturales, y hace un recuento desde los daños directos ocasionados por la tormenta Nate (2017), el Huracán Otto (2016), la tormenta Alma (2008), hasta los desastres naturales de Nicole y Tomás (2010), producto de las fuertes consecuencias climáticas que ocasionan la destrucción de carreteras, caminos, puentes y edificaciones. Dejando además en total desamparo a miles de familias que perdieron el menaje de sus casas, la propiedad y la vida de sus seres queridos.

Señala la exposición de motivos que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) tiene un beneficio para la reparación de daños en viviendas, hogares o familias afectadas por un fenómeno natural o antrópico bajo declaratoria de emergencia, que cubre gastos relacionados con la reparación, construcción de obras complementarias de estabilización de suelos, pago de horas máquina, mano de obra, materiales, entre otros. Sin embargo, la propuesta legislativa pretende complementar esa medida mediante la ayuda a las familias que han perdido todo en un evento natural, dotándolos de una herramienta que permite en forma extraordinaria reintegrar el pago del impuesto del valor agregado (IVA) en la compras de los objetos perdidos en zonas damnificadas, así como los materiales y bienes necesarios para reparación inmediata de los daños causados.

En ese sentido, el proyecto de ley consta de un único artículo para adicionar el artículo 11 ter a la Ley de Impuesto al Valor Agregado, Ley n.º 6826, que consiste en un sistema automático de devolución del impuesto al valor agregado por parte del Ministerio de Hacienda, a las personas que se encuentran en una zona damnificada con declaración de emergencia nacional o local y en condición de pobreza o vulnerabilidad, según clasificación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (Sinirube), por la compra de materiales y equipos de construcción que no supere en conjunto 24 salarios base, así como de electrodomésticos de línea blanca y muebles que no supere dos salarios base, conforme lo establecido en el artículo 2 de la ley n.º 7337.

De acuerdo a la propuesta de ley, la devolución del IVA será en forma mensual por todas las veces que se requiera durante los dos años siguientes al desastre natural, según certificación extendida por la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) de que se encuentran en zonas damnificadas.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Con respecto a la propuesta legislativa, de que el Ministerio de Hacienda realice la devolución del impuesto de valor agregado (IVA) pagado por los hogares damnificados producto de una emergencia, sobre la compra de bienes electrodomésticos de línea blanca, al igual que materiales y equipo de construcción, es importante señalar en primer lugar que si bien el legislador cuenta con la potestad tributaria para crear y derogar nuevos impuestos y exoneraciones, se sugiere tomar en consideración que hoy día ya existe un beneficio directo para cubrir el mejoramiento de vivienda para atención de las emergencias que se otorga a través del IMAS, así señalado en la exposición de motivos y por lo tanto, lo recomendable es, eventualmente, reforzar presupuestariamente ese rubro.

Dado que estas situaciones cuentan con un financiamiento estatal, de aprobarse legislativamente una devolución de impuestos, podría suponer un doble beneficio fiscal.<sup>1</sup>

La Contraloría ha sugerido, en otros casos, sustituir exoneraciones (o devoluciones) por el reforzamiento del gasto presupuestario, en las instituciones encargadas de atender estas situaciones, como el IMAS y el Banhvi, en el tanto hay mejor control por parte de la entidad concedente y mayor transparencia, así señalada en el artículo 176 constitucional<sup>2</sup>. Para esta modalidad, existe una institucionalidad debidamente establecida, mientras el mecanismo de exoneración o devolución introduciría costos administrativos adicionales y cargas sobre el ciudadano.<sup>3</sup> En particular, si dicho beneficio estuviera ya incluido, como se apuntó, en las subvenciones dispuestas por la normativa para casos como el que atiende el proyecto; por lo cual, en atención a la situación fiscal del país, es conveniente realizar una valoración costo/beneficio de su otorgamiento.

Pese a que en algunos casos ese incentivo se estaría otorgando por una única vez, la propuesta legislativa se extiende por todas las veces que se requiera hasta por dos años después de ocurrido el desastre natural, en cuyo caso se trataría de un instituto de vigencia permanente. Tomando en cuenta que éstos eventos naturales son una situación recurrente en nuestro país, es importante considerar o fortalecer un sistema de previsión o precaución, debidamente financiado para atender estas situaciones, como el dispuesto en Ley n.º 8488, para la atención de todos los costos originados en ellas, particularmente hacia la población con menor capacidad económica. También sería importante valorar esta subvención o costo fiscal del proyecto en el marco de los instrumentos utilizados regularmente para la programación financiera estatal, como por ejemplo el Marco Fiscal y el Presupuestario de Mediano Plazo, la Estrategia de Gestión Financiera ante Desastres, entre otros.<sup>4</sup>

De continuarse con la propuesta legislativa se recomienda tomar en cuenta lo establecido en el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ley n.º 4755, al indicar que la ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas, los beneficiarios, las mercancías, los tributos que comprende, si es total o parcial, el plazo de su duración y si al final o en el transcurso de

---

<sup>1</sup> Consúltese, en cuanto al incentivo otorgado por el IMAS, la dirección <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/mejoramiento-de-vivienda-para-atencion-de-emergencias>. En similar sentido, existe un subsidio por medio del BANHVI, que puede consultarse en la dirección [https://www.banhvi.fi.cr/bono/propositos\\_bono/mejora\\_casa\\_propia.aspx](https://www.banhvi.fi.cr/bono/propositos_bono/mejora_casa_propia.aspx).

<sup>2</sup> DFOE-SAF-0557(19.974) de 16 de diciembre de 2020, sobre expediente 21.536, DFOE-FIP-0420(19.383) de 10 de noviembre de 2022, DFOE-FIP-0524(18.433) de 18 de diciembre de 2023, entre otros. El último de los cuales, referido al proyecto 23.327 que finalizó en la ley 10.579 que introdujo el artículo 11 bis, con un mecanismo similar al que propone esta iniciativa..

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la devolución de impuestos se registra con cargo a la recaudación, con menor transparencia que las subvenciones presupuestarias.

<sup>4</sup> El Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo incorpora una valoración de riesgos fiscales, entre los cuales aquellos derivados de desastres naturales, de aproximadamente un 4,17% más de deuda para 2029 (Gráf. 69 en la versión de 2024). Se propone, en el marco de la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres en Costa Rica, promover la adopción de mecanismos de aseguramiento del riesgo en el sector privado, dentro de un enfoque más general de distribución temporal y espacial del riesgo.

dicho período se pueden liberar las mercancías o se deben liquidar los impuestos; y si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones.

Bajo esa tesitura, además de encontrarse en una zona damnificada con declaratoria de emergencia nacional y el hogar catalogado en condición de pobreza o vulnerabilidad, se recomienda que el eventual beneficio otorgado cumpla también con el requisito de obtener una certificación extendida por la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), donde conste la vinculación o nexo de causalidad entre los daños causados y la emergencia ocurrida con base en el plan general de la emergencia y el plan de inversión de los proyectos, así aprobado por la Junta Directiva de la CNE. Lo anterior en atención al supra citado artículo 62, el cual indica que la ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para otorgarlas.

Por último, es importante considerar, a efectos de lo que señala el proyecto de ley en el punto 5 del artículo 11 ter propuesto, la eventual aplicación de la Ley de regímenes de exenciones del pago de tributo, su otorgamiento y control sobre uso y destino, ley n.º 10.286.

### **III. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que si bien el legislador tiene la potestad de crear y derogar impuestos y exoneraciones según lo valore conveniente, se debe considerar que existen recursos públicos destinados a atender las situaciones a que se refiere el proyecto, entre los cuales se financian las cargas fiscales atinentes, como el caso del IVA. De estimar procedente liberar a estos casos de dicho tributo, se sugiere establecer las previsiones apropiadas para que no se configure un doble subsidio a los beneficiarios.

En línea con otros criterios, el órgano contralor sugiere que, en general, se tramite la exoneración, en caso de proceder para recursos aportados por el beneficiario, por medio de partida presupuestaria.

Además de realizar un análisis costo-beneficio, previo a crear o ampliar exenciones tributarias, considerando la situación fiscal del país, se sugiere considerar la incorporación de los costos de estos eventos, en forma completa, en un sistema de prevención con financiamiento para atender situaciones recurrentes, según lo dispuesto en la ley de emergencias, y valorar el costo fiscal con las herramientas habituales como el Marco Fiscal y el Presupuestario a mediano plazo.

De continuar con la iniciativa legislativa, con base en el artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se aconseja valorar para el caso de los beneficiarios, que además de estar en una zona damnificada y en condición de pobreza o vulnerabilidad, se establezca como requisito la certificación de la CNE que vincule los daños con la emergencia.

DFOE-SOS-0125

5

14 de marzo, 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

María Virginia Cajiao Jiménez  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

LBC/JECA/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR  
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.  
**NI:** 3919-2025  
**G:** 2025000841-6