

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17469**

02 de octubre, 2025
DFOE-LOC-1837

Señora
Yahaira Orozco Calderón
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
yahaira.orozco@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado *Autorización Municipal para apoyar al Licenciario en casos de Emergencia*, expediente legislativo n.º 25.102

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEMUN-0613-2025 de 08 de setiembre de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto del proyecto de ley denominado *Autorización Municipal para apoyar al Licenciario en casos de Emergencia*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.102, y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones preliminares y relevantes que busca el proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende crear una autorización municipal facultativa, para establecer una suspensión temporal del cobro de impuestos por concepto de patentes, en los casos de emergencia nacional o cantonal, declarada en una comunidad, para los comercios que dependen directamente de una actividad que está siendo afectada por la emergencia, incluyendo la modificación al artículo 88 del Código Municipal (CM)¹, para incluir la respectiva autorización genérica.

Al ser facultativa, las municipalidades e intendencias que la adopten, deben contar con un plan de suspensión temporal del cobro por concepto de patentes, que tendrá que ser aprobado por el respectivo órgano colegiado. Se indica además que este beneficio podrá ser otorgado por un período de tres meses, prorrogable por otro período igual; y que en caso de que el cobro se haya hecho anual, se rebajará lo correspondiente a la suspensión temporal.

¹ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

DFOE-LOC-1837

2

02 de octubre, 2025

Se pone de ejemplo, los cierres del Volcán Poás, a raíz de las erupciones del coloso, y cómo eso afecta la actividad comercial de la zona, debido a la baja visitación de turistas al lugar.

Además, la propuesta también define qué debe entenderse por actividad económica, para así poder beneficiar a los licenciarios, y es aquella que se ejerce con fines de lucro, con carácter empresarial, profesional, artístico, por cuenta propia o por medios de producción y de recursos humanos, de uno o de ambos, con el fin de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios, ya sea de manera permanente u ocasional, ambulante o estacionaria.

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.

Dentro de los elementos a considerar en el análisis de la propuesta, sobresalen, algunos detalles particulares que se establecen en la regulación especial existente en Costa Rica, para la atención de emergencias.

La Comisión Nacional de Emergencias (CNE), es la entidad pública responsable por la función rectora y coordinadora en materia de prevención de riesgos y atención de emergencias, según Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (LNE)² y su Reglamento³. Dichas normas, le han conferido a la CNE la competencia de coordinar y articular las acciones del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR); y dentro de ese sistema, las municipalidades tienen una participación activa y fundamental, a través de la creación coordinada de Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias.

De conformidad con el artículo 4 de la LNE, una emergencia es un estado de crisis provocado por un desastre -situación que resulta de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, que causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad-, y por la magnitud de los daños y las pérdidas que se causa a la colectividad; este suceso puede ser manejado en tres fases progresivas: respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

² Ley n.º 8488, de 11 de enero de 2006.

³ Decreto Ejecutivo n.º 34361 de 21 de noviembre de 2007 y sus reformas.

DFOE-LOC-1837

3

02 de octubre, 2025

Entonces, cuando se trate de estados de “urgencia” y “urgente necesidad”, se deben conceptualizar como percances o emergencias que deben resolverse por cauces jurídicos ordinarios establecidos en la LNE⁴. En ese sentido, la atención de emergencias locales menores, que aún constituyendo “estados de necesidad y urgencia” sólo afectan a pocas personas o bienes, no ameritan una declaratoria de un estado de emergencia por parte del Gobierno Central, que son las que el proyecto toma en consideración para aplicar el beneficio a los licenciatarios.

En ese mismo orden, es necesario contemplar que la declaratoria por estado de emergencia o la competencia para declarar el estado de necesidad o urgencia, corresponde al Poder Ejecutivo de forma exclusiva y vía decreto (artículo 29 de la LNE); también corresponde a una convocatoria a las Instituciones que tengan competencia y cualquiera otra que considere necesaria por estar dentro del área de afectación de la emergencia para la elaboración del Plan General de la Emergencia, el cual es el instrumento que permite planificar y canalizar de forma racional, eficiente y sistemática las acciones que deban de realizarse, la supervisión necesaria y la asignación de los recursos que se requieran, en obligada coordinación con la CNE (artículo 32 LNE).

De manera que, en el caso de las emergencias nacionales declaradas, las intervenciones de las municipalidades serán registradas en el Plan General de la Emergencia como cubiertas con recursos propios del Gobierno Local. Pero, en el caso de la atención de emergencias locales y menores, no existe el concepto de “declaratoria” por parte del Poder Ejecutivo, pues la legislación que regula la gestión del riesgo y atención de emergencias en Costa Rica no considera la existencia de una declaratoria de emergencias de carácter local, tal y como se propone en el artículo 1 de la propuesta al establecer el ámbito de aplicación.

La única regulación existente es el párrafo final del artículo 15 de la LNE que señala en lo que interesa (...) *Salvo lo dispuesto en los incisos anteriores, la Comisión atenderá, sin que medie una declaratoria de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, las emergencias locales y menores que, por la alta frecuencia con que ocurren y la seria afectación que provocan en las comunidades, demandan la prestación de un servicio humanitario de primer impacto.*

⁴ En el voto n.º 09427 - 2009 de las 15:12 horas de 18 de junio del 2009, la Sala Constitucional las conceptualiza como (...) *la pronta ejecución o remedio a una situación dada.*

DFOE-LOC-1837

4

02 de octubre, 2025

En igual sentido, para estos casos, tampoco se elabora un Plan General de la Emergencia, ya que por tratarse de eventos que requieren de una atención inmediata y localizada, la utilización de recursos bajo el régimen de excepción y según los límites del párrafo final del artículo 15 de la LNE queda debidamente autorizada. Sin embargo, al no ser declaradas, se requiere de una comunicación de la corporación Municipal por medio de su Comité Municipal de Emergencias, para que la CNE pueda activar los mecanismos de atención de primer impacto señalados en la norma: habilitación de albergues, suministros humanitarios, y las obras de limpieza de la zona más afectada⁵.

En síntesis, para la atención de emergencias locales y menores no se requiere de la declaratoria por parte del Poder Ejecutivo; únicamente, se requiere del reporte o comunicación del Gobierno Local a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Por lo que, previo a la aprobación de la iniciativa legislativa en análisis, dada la naturaleza especial de la materia, se considera importante, que ésta sea valorada por la CNE a la luz de lo establecido en la LNE y su Reglamento, ya que podría llegar a tenerse una declaratoria de emergencia pero sin existir algún tipo de afectación a las actividades económicas locales.

Como parte del análisis realizado, la CGR identificó también otro punto importante, y es que en la propuesta, se está confundiendo lo que es una suspensión temporal de cobro, con lo que sería una exoneración del pago, y es que desde la exposición de motivos, cuando se habla de rebajas en posibles cobros anuales que se hayan hecho, ya se genera una contradicción; pues por ejemplo, si ya se hizo un cobro anual y se canceló de previo a la emergencia, pareciera que no habría afectación en el pago que ya se habría hecho con antelación, y no queda claro si la ley lo que pretende entonces es que se haga una devolución de dineros ya cancelados.

Los artículos 2, 3 y 5 de la propuesta, que identifican el objeto, el beneficio y el plan de suspensión respectivamente, establecen que lo que se pretende es una suspensión temporal del cobro de patentes, para aquellos licenciarios o contribuyentes, que vean afectada su actividad económica, en casos de emergencia declarada.

El Diccionario de la Real Academia Española, en las acepciones más atinentes a los términos que se están analizando en el contexto de este proyecto de ley, define suspender, como *Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra*. Por su parte, define exonerar, como *Aliviar, descargar de peso u obligación*.

Esta diferenciación, es importante, ya que, jurídica y financieramente, el suspender el pago y el exonerar del cobro, de los impuestos municipales que genera una patente o licencia comercial, tienen alcances distintos.

⁵ Al respecto véase informe n.º [DFOE-DL-IF-00002-2018](#), de 25 de mayo de 2018, denominado *Informe de Auditoría de Carácter Especial acerca de la Gestión y los Mecanismos de Control Implementados por los Comités Municipales de Emergencia de Matina, Nicoya, Parrita, Sarapiquí, Turrialba y Upala en la Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en el Cantón*.

DFOE-LOC-1837

5

02 de octubre, 2025

La suspensión del cobro total o parcial, que paraliza la acción de cobrar durante un período, de 3 meses, prorrogable por 3 meses más, pareciera ser una medida razonable para garantizar la sostenibilidad y los ingresos en las arcas de las municipalidades e intendencias, pero que al mismo tiempo, en períodos de calamidad que afecten a sus licenciatarios, se genere un beneficio para estos últimos. Se supone que la suspensión del cobro debe luego reanudarse y deberán establecerse entonces posibles negociaciones de los aplazamientos otorgados, convenios de financiación para los licenciatarios, el pago diferido u otras medidas similares, que puedan solventar su situación, para que finalmente lleguen a cancelar la obligación de pago en su totalidad.

Por su parte, la exoneración, implicaría que esa licencia municipal o patente que debe pagarse por el derecho a ejercicio de una actividad comercial en un cantón en específico, va a dejar de ser cobrada, mientras dure el estado de emergencia, y esto implica una liberación total o parcial, de la obligación de pago, ya que el Gobierno Local estaría eximiendo al licenciatario del impuesto, lo que sí podría llegar a afectar las arcas municipales, e incluso el obligado, puede seguir ejerciendo su actividad aunque sea de manera disminuida.

Esta disyuntiva, se ilustra más, al ver la redacción propuesta para el artículo 88 del CM, el cual pasaría a indicar:

*Artículo 88- Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto (...) En casos de calamidad pública o emergencia nacional o cantonal, declarados por el Gobierno Central, las municipalidades e intendencias, **podrán exonerar el pago del impuesto** señalado en el primer párrafo, para los comercios que dependan directamente de la actividad que está siendo afectada por la emergencia. / Este beneficio tendrá un plazo de tres meses máximo y podrá ser prorrogado por un período igual, previa aprobación por parte del Consejo (sic.). En el cobro anual que realice la respectiva municipalidad, se rebajará lo correspondiente a **la suspensión temporal del cobro por concepto de patentes que haya sido aprobada** por el órgano colegiado respectivo. (El destacado es nuestro).*

Como se observa, se insertan conceptos distintos en un mismo artículo, pero eso, como se indicó supra, pareciera que es una confusión de toda la propuesta, que tiende a interpretar esos términos, los alcances, y las consecuencias, sin distingo alguno.

DFOE-LOC-1837

6

02 de octubre, 2025

Por lo que se considera conveniente advertir a los legisladores, que el proyecto de ley necesita, no solo corregir y aclarar los aspectos señalados en el presente documento; sino que también se considere, la posible afectación que una exoneración -si la propuesta se plasma como tal-, puede generar a los ingresos municipales, ya que es necesario basarse en elementos mínimos de discusión como datos, estimaciones e impactos financieros, que coadyuven en la toma de decisiones; información básica que puede ser útil incluso, para proponer medidas alternas como si lo podría ser una suspensión temporal, lo cual, en última instancia, no soluciona el problema de fondo que se pretende tratar, que sería la incapacidad de pago de algunos contribuyentes a raíz de afectaciones producidas por estados de emergencia o desastres naturales, por ejemplo.

Por último, la CGR, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, insiste, que cuando se pretenda promulgar o reformar leyes que involucren al sector municipal como un todo; se debe contar siempre con toda la información necesaria, que permita prever las posibles repercusiones que puedan generar para las instituciones, ya que los Gobiernos Locales son los que velan por las necesidades de los habitantes del cantón, en el corto y mediano plazo.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, el proyecto de ley denominado *Autorización Municipal para apoyar al Licenciatario en casos de Emergencia*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.102, confunde los conceptos de "suspensión temporal del cobro" y "exoneración del pago", lo cual tiene implicaciones jurídicas y financieras distintas. Además, se sugiere que la propuesta sea valorada por la Comisión Nacional de Emergencias y se considere la posible afectación a los ingresos municipales si se opta por la exoneración.

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,

Lic. Francisco Hernandez Herrera
Gerente de Área a.i

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/emg

ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Expediente

Ni: 19891 (2025)

G: 2025000895 - 3