

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **18445**

22 de octubre de 2025  
**DFOE-BIS-0619**

Señora  
Nancy Patricia Vílchez Obando  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas V  
**Asamblea Legislativa**  
[nvilchez@asamblea.go.cr](mailto:nvilchez@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.959

Se atiende su solicitud contenida en el oficio n.º AL-CPOECO-1630-2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de Ley denominado "Ley reguladora de la hipoteca inversa", tramitado bajo el expediente legislativo N° 24.959.

#### **I. Consideraciones generales del proyecto de ley según su exposición de motivos**

La exposición de motivos del proyecto de ley resalta la necesidad de implementar un marco jurídico que regule la hipoteca inversa, entendida como producto financiero, el cual estaría diseñado para generar liquidez, especialmente a dos grupos poblacionales, los adultos mayores de 65 años y las personas con discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento (33%) de su capacidad general orgánica, en tanto, dichas personas ostenten la calidad de propietarios de una vivienda.

Esta iniciativa surge como respuesta al envejecimiento demográfico de la población costarricense y al incremento en el número de personas con discapacidad, quienes enfrentan dificultades para acceder a productos financieros adecuados debido a su limitada capacidad de pago. La hipoteca inversa permitiría a estos segmentos poblacionales obtener liquidez utilizando su vivienda como garantía, sin perder la propiedad ni la posesión de la misma. A diferencia de la hipoteca tradicional, donde el deudor efectúa pagos al acreedor y la deuda disminuye, según el proyecto de ley, en la hipoteca inversa el acreedor es quien

DFOE-BIS-0619

2

22 de octubre, 2025

realiza pagos al deudor (propietario), utilizando el valor de la propiedad como base y garantía, y la devolución del préstamo se realiza cuando se vende la propiedad o fallece el prestatario.

La propuesta de ley tiene como objetivo establecer un marco jurídico, desde una perspectiva de derecho privado, abarcando principalmente los siguientes elementos:

- Aspectos generales: se define el objeto de la normativa (hipoteca inversa), se brinda un concepto de dicho instrumento, delimitan los fines de la normativa, en cuanto a la posibilidad de otorgar crédito hipotecario a través de la hipoteca inversa a personas mayores de 65 años de edad, y para personas con discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento (33%) de su capacidad general orgánica.
- Se regulan aspectos varios sobre las modalidades, los tipos de intereses que genera la deuda, los elementos objetivos y subjetivos (solicitante, deudor, beneficiarios, entidades acreedoras autorizadas), constitución del crédito hipotecario y las características fundamentales del producto, el asesoramiento y la tasación independientes que deben recibir los beneficiarios, la liquidación de la deuda, la ejecución de la hipoteca, el vencimiento y el pago de la deuda, entre otros.
- Se introduce un régimen de seguros que contempla el seguro contra daños sobre el bien inmueble, el seguro de supervivencia para gozar de rentas vitalicias cubiertas por el seguro, y la respectiva autorización para la comercialización de tales seguros a las entidades encargadas.
- Se regula un régimen de transparencia el cual se formaliza a través de escritura pública. Dichos contratos deben reflejar de forma expresa y con la necesaria claridad los compromisos contraídos por las partes, derechos y las obligaciones que surgen de la contratación.
- Se contempla un régimen de exoneración sobre el pago de timbres e impuestos de inscripción que pagan las hipotecas comunes para su constitución, subrogación, cesión, novación modificativa, y cancelación, cuando se trate de la vivienda habitual y la aplicación de los honorarios, correspondientes a los asuntos de cuantía inestimables que contemple el Arancel de Profesionales en Derecho (Abogados y Notarios). También se deja prevista una exoneración sobre los montos por percibir por concepto del crédito garantizado por hipoteca inversa.
- Se introduce un régimen sancionatorio y de control para el supuesto de incumplimiento de la normativa, con sanciones aplicables tanto a las entidades de crédito y tasadoras autorizadas, como también con respecto de entidades y personas no autorizadas que realicen esta actividad crediticia, sin contar con la respectiva autorización y supervisión necesarias para implementar este producto financiero. Se establece desde la perspectiva de control la posibilidad, a nivel administrativo, de

realizar un estudio socioeconómico para la comprobación y supervisión de la ejecución de este tipo de créditos. El destino de las multas por incumplimiento de la normativa, según lo regulado el artículo 52 y 53 del texto base del proyecto de ley, tendría como fin fortalecer las funciones del consejo de asesoramiento.

En síntesis, la ley busca proporcionar una solución financiera, la cual tiene una función social en relación con un sector vulnerable de la población (adultos mayores y personas con discapacidad, según los alcances que se definen en la norma), permitiéndoles monetizar su patrimonio inmobiliario con el fin de mejorar su calidad de vida y, concomitantemente, dinamizar la economía.

## **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 algunas observaciones en relación con la materia de exoneraciones, específicamente lo concerniente a lo regulado en el artículo 43<sup>1</sup> del texto base sometido a análisis del órgano contralor.

### **1. Verificación de los elementos para la creación de exenciones (beneficiarios y temporalidad)**

Las exenciones son beneficios de tipo fiscal o legal, los cuales buscan liberar a determinados sujetos o entidades de una obligación establecida por el ordenamiento jurídico, como lo puede ser el pago de impuestos o cierto tipo de cargas o contribuciones. Según el artículo 61 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), Ley N.º 4755, la exención es la “dispensa legal de la obligación tributaria”.

El mismo cuerpo normativo, en su artículo 62, establece una serie de elementos indispensables que debe contemplar cualquier ley que pretende introducir beneficios de esta naturaleza. Al respecto indica el citado artículo:

*Artículo 62.-Condiciones y requisitos exigidos / La ley que contemple exenciones debe especificar las condiciones y los requisitos fijados para*

---

<sup>1</sup> Artículo 43. Exención. Estarán exentas del pago de los timbres, e impuestos de inscripción que pagan las hipotecas comunes para su inscripción, las escrituras públicas que documenten las operaciones de constitución, subrogación, cesión, novación modificativa y cancelación de la hipoteca inversa, cuando se trate de la vivienda habitual. Para el cálculo de los honorarios notariales de las escrituras de constitución, subrogación, cesión, novación modificativa y cancelación, se aplicará el Arancel de Profesionales en Derecho (Honorarios Abogados y Notarios), para asuntos inestimables. Asimismo, estarán exentos de cualquier impuesto, carga o contribución, los montos obtenidos por hipoteca inversa, sin importar si la hipoteca inversa recae sobre la vivienda habitual u otro inmueble del solicitante.

*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 dicho período se pueden liberar las mercancías o si deben liquidar los impuestos, o bien, si se puede autorizar el traspaso a terceros y bajo qué condiciones (...)* (El resaltado no corresponde al original).

Según lo pretendido en el referido artículo 43 del proyecto de ley, se pretende aplicar una exención en tres supuestos:

- Para la inscripción de las escrituras públicas que documenten las operaciones de constitución, subrogación, cesión, novación modificativa y cancelación de la hipoteca inversa, cuando se trate de la vivienda habitual. Dicha exención sería sobre el pago de los timbres, e impuestos de inscripción que pagan las hipotecas comunes.
- Para los montos obtenidos por hipoteca inversa, sin importar si la hipoteca inversa recae sobre la vivienda habitual u otro inmueble del solicitante. La exención sería sobre cualquier impuesto, carga o contribución, y
- Del arancel de Profesionales en Derecho (honorarios abogados y notarios).

Cabe señalar que los supuestos para la aplicación de tales beneficios se establecen en atención al objeto de la exención, es decir, sea para el caso de la inscripción relativa a la constitución, subrogación, cesión, novación modificativa y cancelación de la hipoteca inversa o bien respecto a los montos obtenidos por ese tipo de hipoteca.

Si bien la propuesta normativa desarrolla diferentes supuestos de aplicación de exención, es criterio del Órgano Contralor que el legislador debe ajustar la redacción del indicado artículo 43 a efecto de cumplir todos los elementos establecidos en el numeral 62 del CNPT.

En lo referente al elemento subjetivo, resulta procedente interpretar, a partir de la lectura del citado artículo 43 que, el beneficio fiscal podría otorgarse a un deudor, a una entidad financiera o incluso a un beneficiario.

En ese sentido, considera la Contraloría General que el otorgamiento de este tipo de beneficios a personas que están dentro de las poblaciones objeto de la regulación, es decir, a adultos mayores o personas con discapacidad, sería viable en tanto, el beneficio fiscal irían en concordancia con la función social que pretende el texto normativo, asociada al mejoramiento de la calidad de vida y la democratización en el acceso al crédito por parte de esos sectores, no obstante, tendría que justificarse técnicamente la procedencia del beneficio fiscal en relación con las entidades acreedoras autorizadas, por ejemplo, cuando se pretende una "cancelación de la hipoteca" después de fallecidos los beneficiarios, situación que dejaría a la entidad financiera a cargo de dicho trámite de cancelación.

Resulta indispensable que el otorgamiento de beneficios de esta naturaleza esté en consonancia con el objeto de la norma, puesto que de no ser así, podría incidir en una

afectación a la hacienda pública, al verse disminuidos los ingresos tributarios por tales conceptos.

Por consiguiente, una regulación de este tipo debe incluir elementos claros en relación con los supuestos de excepción del pago de tributos, de manera que considere los sujetos hacia los cuales va direccionado el beneficio.

En otro orden de ideas, el artículo 62 del CNPT también establece que las normas que regulen exenciones deben señalar el plazo de su duración. Sobre el particular, es necesario que el legislador, determine con precisión el citado elemento, evitando así la incorporación al ordenamiento jurídico de una norma abierta, con plazo indefinido.

Adicionalmente, en relación con el supuesto de exención del pago del arancel de profesionales en derecho, se recomienda aclarar su redacción para que se especifique si el beneficio está relacionado a asuntos estimables o los inestimables. Lo anterior, por cuanto el artículo 43 regula los supuestos de exención, pero el supuesto bajo análisis lo que señala es que “se aplicará el Arancel de Profesionales en Derecho (Honorarios Abogados y Notarios), para asuntos inestimables”.

## **2. Viabilidad de otorgamiento de exenciones respaldada en estudios técnicos**

La Contraloría General ha indicado en diferentes oportunidades que los incentivos fiscales constituyen una carga para el erario público, en términos de costo fiscal, administrativo y de control e inciden en la equidad y la transparencia del sistema tributario<sup>2</sup>.

En tal sentido, es necesario que una propuesta de esta naturaleza sea respaldada en estudios técnicos que analicen su viabilidad financiera y permitan conocer el eventual impacto (efecto) de su implementación en relación con las finanzas públicas.

Derivado de lo anterior, se podrá determinar si el incentivo realmente es requerido y si financieramente otorga ventajas a las personas que no sean adultas mayores o personas con discapacidad (población objetivo del proyecto de ley).

## **III. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, es criterio del Órgano Contralor que,

1. El artículo 43 del proyecto de ley puesto bajo análisis, debe cumplir con todos los elementos establecidos en artículo 62 del CNPT. En tal sentido, se recomienda verificar la existencia de cada uno de tales elementos, a efecto de garantizar la procedencia de tal regulación.
2. Particularmente en relación con el elemento subjetivo, se debe regular con claridad los sujetos beneficiarios de tal incentivo fiscal.

---

<sup>2</sup> Al respecto véase los criterios emitidos por la Contraloría General mediante oficios N.º DFOE-FIP-0206(14235) del 24 de setiembre del 2021 y el N.º DFOE-SAF-0642(17986) del 20 de noviembre del 2019, entre otros.

DFOE-BIS-0619

6

22 de octubre, 2025

3. En relación con el elemento temporal, se sugiere que en el artículo 43 se incorpore el plazo durante el que tendrán vigencia tales exenciones.
4. Se sugiere que la propuesta normativa sea respaldada en estudios técnicos que analicen su viabilidad financiera y permitan conocer el eventual impacto (efecto) de su implementación en relación con las finanzas públicas.

De esta manera se dejan rendidas las observaciones en cuanto al proyecto de ley puesto a consideración de la Contraloría General.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**

Karla Salas Solano  
**Fiscalizadora**

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

HBH/lhi

**NI:** 18247-2025

**Ce:** Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República  
MSc. Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División  
Expediente

**G:** 2025000577-17

**P:** 2025024952