ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DE OBRAS COMUNALES

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.° 20.912

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DE OBRAS COMUNALES

Expediente N.º 20.912

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La conformación de centros de población urbanos es parte de una tendencia que se ha intensificado en las últimas décadas tanto en Costa Rica como a nivel mundial. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) reporta que en el 2011 el 72,8% de la población del país es urbana (Informe “X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. Características Sociales y Demográficas”).

Este fenómeno genera una demanda de servicios de infraestructura pública esencial para asegurar la calidad de vida, tales como: calles, aceras, áreas verdes y recreativas, electrificación, alumbrado público, acueductos, alcantarillados pluviales y sanitarios.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) afirma que la infraestructura pública y la movilidad son fundamentales para que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Por otro lado, el espacio público, -entendido como los lugares de propiedad o uso públicos, accesibles por todos de forma gratuita y sin afán de lucro, incluyendo calles, espacios abiertos para la recreación o esparcimiento e instalaciones públicas- es el escenario para la vida y el encuentro en sociedad al permitir el desarrollo de una amplia gama de actividades que generan igualdad. Además, este organismo plantea que calles y espacios públicos bien diseñados y mantenidos inciden positivamente en la reducción de la delincuencia y la violencia, gracias a que generan múltiples formas de actividad social, cultural y económica, así como actos formales e informales que contribuyen a generar confianza y seguridad mutua.

A nivel mundial, hay indicadores del impacto positivo de la infraestructura pública de servicios básicos, áreas verdes y recreativas y el equipamiento social, al tiempo que advierten sobre las necesidades futuras en esta materia. Entre esos, destacamos los siguientes:

- Entre 1990 y el 2012, cerca de 1200 millones de personas obtuvieron acceso a servicios de saneamiento en las zonas urbanas. Sin embargo, esto no fue suficiente y la población que carece de estos servicios se incrementó en 542 millones.

- Entre 1990 y 2012, un total de 1600 millones de personas obtuvieron acceso

a agua potable por tubería. Aún 720 millones de residentes urbanos no tienen acceso al agua entubada.

- La generación de aguas residuales está aumentando constantemente, mientras que solo el 2% del agua recolectada a escala mundial recibe tratamiento.

- De 1980 a 2000 los índices de delincuencia registrados en total en el mundo aumentaron en un 30% y se estima que alrededor del 15% de esos crímenes tienen un componente de diseño y gestión del espacio público. (ONU Hábitat III).

Por todo lo anterior, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III pretende que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, de modo que exista acceso universal y equitativo a la infraestructura física y social básica, a servicios básicos y espacios públicos (calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques) que sean adecuados, seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, haciendo especial énfasis en la población en condición de pobreza. Esta Agenda fue suscrita por el país en octubre del 2016, constituyéndose en una extensión de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030.

La Agenda 2030 y sus objetivos definidos por los estados miembros de la ONU y adoptados por el país en setiembre del 2015, apuntan a combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones. En varios objetivos se operan los temas vinculados con la necesidad de dotar de infraestructura pública, servicios básicos y áreas recreativas para la población. El objetivo 9 para “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” plantea como una de sus metas desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano. Asimismo, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, como metas al 2030. Eso comprende el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. También, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

La construcción y mejora de infraestructura urbana y servicios básicos representa una oportunidad para generar procesos de renovación urbana, como parte de una política de desarrollo urbano en la que se apliquen criterios técnicos y el ordenamiento territorial, que orienten el desarrollo sostenible. Para ello, se requiere la colaboración entre el Gobierno nacional y las municipalidades.

Las necesidades de infraestructura pública, cuya satisfacción le permitiría al Estado cumplir con las agendas internacionales y el artículo 50 de la Constitución Política (Derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado) son muy generalizadas y no exclusivas de los sectores más pobres del país. Aunado a

lo anterior, no existen recursos públicos específicos para atender el déficit y deterioro de toda la infraestructura pública, siendo las calles el único servicio para el cual se cuenta con recursos propios, que son utilizados generalmente solo para mantenimiento.

Por mandato constitucional, corresponde a los gobiernos locales la administración de los intereses y servicios locales en su cantón. Sin embargo, ha existido una limitada capacidad para asumir este mandato y garantizar la calidad de los servicios públicos, lo cual lleva a la necesidad de acudir al Gobierno nacional para encontrar solución, el cual no siempre cuenta con posibilidades administrativas y financieras ágiles para solventar esas necesidades. Así, se requiere hacer una atención gradual y progresiva, con participación de los gobiernos locales, considerando su responsabilidad por la administración de los intereses y servicios locales en el cantón (artículo 169, CP), su autonomía (artículo170, CP) y el principio de corresponsabilidad aplicado al desarrollo de este tipo de infraestructura.

Deficiencias en materia de calidad y en disponibilidad de infraestructura pública se presentan en comunidades y asentamientos informales, que pueden encontrarse en un estado más crítico, lo cual se suma al hecho de la inseguridad jurídica de la propiedad y vivienda que con frecuencia ocupan esas familias. Según el "**X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011"**, un 6,9% de la población total del país (295.444 personas) reside en asentamientos informales o precarios; de esta población un 7% no tiene acceso a agua potable, un 11,5% de las viviendas carecen de tanque séptico o sistema de alcantarillado y un 1% de las viviendas no tienen servicio sanitario en la vivienda; en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas, un 47,2% de la población residente de asentamientos informales tiene al menos una carencia, lo cual contrasta con el 25,9% correspondiente a población de asentamientos no informales.

Teniendo en consideración las necesidades en infraestructura pública y equipamiento social del país, realidad que no garantiza un acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación a las oportunidades que ofrecen las zonas urbanas a sus habitantes (empleo, educación, atención de la salud, recreación y espacios públicos, sistemas de transporte y movilidad), en un contexto político-administrativo basado en la buena gobernanza urbana, se creó, mediante la **Directriz 027-MS-MIVAH** de 25 de marzo de 2008, el bono colectivo como un subsidio del Estado para la dotación y mejora de la infraestructura social.

El bono colectivo, también conocido como bono comunal, es un instrumento de política pública que permite construir las siguientes obras: redes y sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación, equipamiento social, calles, zonas verdes y recreativas y equipamiento productivo. La utilización de este subsidio a escala cantonal ha significado encarar desafíos en materia de mejoramiento de barrios, renovación urbana y titulaciones, tendientes a un desarrollo urbano sostenible, en muchos casos de la mano con las municipalidades.

A su vez, el bono comunal responde a tres políticas nacionales: la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 (PNVAH), la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (PNOT) y la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 (PNDU). La PNVAH establece acciones para la activación, regeneración y rehabilitación de sectores urbanos deteriorados, mediante la formulación e implementación de una planificación estratégica de mejoramiento barrial; acciones que deben realizarse en estrecha coordinación con las municipalidades de todo el país. El PNOT define metas para disminuir el déficit de infraestructura y servicios de salud, educación y otros equipamientos sociales, particularmente en las zonas del país con mayor rezago y donde es mayor la concentración de hogares pobres y aumentar significativamente el promedio de espacio público por habitante. En la PNDU se establecen lineamientos para mejorar los servicios de agua potable y de aguas residuales, promover el mejoramiento de espacios verdes, recreativos y públicos y la competitividad de las ciudades y asentamientos humanos mediante la disponibilidad de espacios y servicios públicos de calidad.

Por medio de la creación del sector vivienda y asentamientos humanos, en 1979, y posteriormente con el establecimiento del sistema financiero nacional para la vivienda (SFNV), en 1986, el país ha avanzado significativamente en la atención del déficit habitacional, dando un énfasis especial a la dotación de vivienda de interés social. Es de reconocer que el impacto del bono familiar de vivienda en Costa Rica se ha traducido en el período comprendido entre 1987 al 2017 en la asignación de 355.817 bonos familiares de vivienda, de los cuales el 90% (320.395 familias) se ha entregado a familias en pobreza extrema.

Reconociendo la existencia de las disparidades territoriales antes referidas, en el 2008 las autoridades de turno consideraron conveniente establecer en el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) una transferencia de veinte mil millones al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), “Para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos precarios, programas de erradicación de tugurios, según Ley N.° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas)” (Ley N.° 8627 del presupuesto ordinario para el ejercicio 2008), momento a partir del cual se inician los proyectos de bono comunal. Su objetivo es ir más allá de la cobertura del bono familiar de vivienda, mediante el establecimiento de una prestación social orientada a mejoras barriales y comunales, que permita, de conformidad a los principios de la renovación urbana, dotar y mejorar servicios, espacios públicos y otras obras de urbanización a los habitantes de precarios y tugurios.

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley N.º 8683, Ley sobre el Impuesto solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, publicada en La Gaceta N.º 239, de 10 de diciembre del 2008, creó un impuesto directo sobre el valor de los bienes de uso habitacional, aplicado de acuerdo con sus características y tasación definidas en dicha norma, *“cuyo producto se destinará, exclusivamente, a financiar los programas*

públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema".

Adicionalmente, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N.º 35515-H, reglamento a la indicada Ley N.º 8683, promulgado en el 2009, establece que *"el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) podrá destinar determinado porcentaje de los recursos provenientes de este impuesto e incorporarlo en cualquiera de los Fondos Especiales a que se refiere el Título Tercero de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda así como al financiamiento del Bono Colectivo, como lo establece la Directriz 027-MS-MIVAH del 25 de marzo del 2008"*. (El destacado no corresponde al original).

De esta forma se estableció vía reglamentaria que los recursos de la Ley N.º 8683 también fueran utilizados para el financiamiento del bono comunal.

Sin embargo, una disposición de la Contraloría General de la República (CGR), de diciembre de 2017, ordena al Banhvi dejar de utilizar los recursos del impuesto solidario para financiar el bono comunal, su más importante fuente de recursos, pues el órgano contralor estima que vía reglamento no se podía facultar la utilización del impuesto solidario en el bono colectivo, dado que esta práctica extralimitó la facultad del Poder Ejecutivo en materia de reglamentación.

En efecto, mediante el criterio DFOE-EC-0862, del Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, en lo sustantivo se concluye que *"El BANHVI, amparado al Decreto DE-33515-H, ha utilizado parte de los recursos recaudados por medio de la Ley N°8683 a programas de bono colectivo, modificando de esta manera lo originalmente establecido por la norma"*. Por tanto, la CGR dispone que *"Así las cosas, se le ordena al BANHVI tomar las acciones inmediatas necesarias con el propósito de que se corrija la utilización que se la ha dado a los recursos provenientes de la Ley N°8683, de manera que dichos recursos se destinen al cumplimento de los objetivos señalados por el legislador"*.

Un análisis de la información contenida en las memorias anuales del Banhvi evidencia que efectivamente se han destinado recursos provenientes del impuesto solidario en la ejecución del bono comunal, al amparo de lo que en el 2009 estableció el Reglamento a la Ley N.º 8683 y que, a finales del 2017, termina siendo invalidado por la CGR.

En relación con el funcionamiento del bono comunal, como uno de los programas del SFNV que es regido por el Banhvi, pero donde le corresponde al Mivah definir las prioridades de intervención, los proyectos realizados en los 10 años de su creación han sido caracterizados por numerosas particularidades, que van desde el tipo de área y comunidad donde se han llevado a cabo, hasta la diversidad de obras realizadas, el tamaño del área intervenida.

En resumen, se trata de 57 proyectos, algunos desarrollados en dos etapas, que han significado la construcción de infraestructura pública (alcantarillados sanitarios y plantas de tratamiento, sistemas de acueductos e hidrantes, áreas verdes y recreativas, mejoras a calles existentes, mejoras a instalaciones educativas y comunales, mejoras al alumbrado público, etcétera), beneficiando a 22.031 familias y potencialmente a otras 110.554 al terminar todos los proyectos (ver cuadro 1). Si no fuera por estos recursos, estos barrios, comunidades o pueblos permanecerían sin opciones de ver mejoradas sus condiciones.

Cuadro 1. Familias beneficiadas y monto invertido en los proyectos de bono colectivo, según su estado a julio del 2018.

Estado	Familias beneficiadas	Cantidad de proyectos	Monto invertido (en millones de colones)
Construido	22.031	26	32.611
En construcción	1.912	5	4.211
Financiamiento aprobado	3.909	3	4.728
Prefactibilidad aprobada	59.704	16	14.508
En Gestión	45.029	7	2.475*
Total	**132.585**	**57**	**58.534**

Elaborado con datos Banhvi – Mivah
*Monto estimado

El bono comunal se considera una buena opción para la inversión en el mejoramiento de las condiciones de asentamientos formales e informales en el país, o donde exista un rezago en materia de infraestructura pública y la inversión pueda realizarse garantizando el uso público de las obras construidas, que tiene un gran potencial para elevar la calidad de las condiciones de salud, habitabilidad y sostenibilidad en asentamientos donde hay una mayoría de población en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Además, el bono comunal ha permitido intervenir asentamientos consolidados y brindar a sus residentes acceso a servicios públicos como calles, electricidad, alumbrado público y servicios de agua y saneamiento; a su vez, la provisión de estos servicios públicos es un factor determinante en el proceso de titulación de propiedades que, en no pocos casos, las familias han ocupado por décadas. Formalizar la tenencia de la tierra ha permitido que un gran número de familias accedieran al bono familiar de vivienda, a créditos hipotecarios y de desarrollo, entre otros.

Con la dotación de recursos al bono comunal mediante el presente proyecto de ley, se podrán desarrollar obras que mejorarán los asentamientos informales y barrios deteriorados. Asimismo, en el marco de una estrategia integral de seguridad ciudadana, se podrá invertir en este tipo de obras comunales que resultan de vital importancia con miras a la recuperación de espacios públicos, especialmente para

las mujeres y las niñas, siendo un instrumento de política pública que ha demostrado su efectividad en la prevención de actividades criminales y violencia asociada, principalmente del consumo y venta de drogas. La experiencia con intervenciones en zonas conflictivas ha comprobado que la inversión realizada en los espacios públicos por medio del bono comunal, como la mejora de la red peatonal, la red vehicular, áreas verdes y recreativas, facilidades comunales y alumbrado eléctrico, permite la recuperación de zonas para la convivencia comunal.

Del mismo modo, es notable que las inversiones realizadas por medio del bono comunal han mejorado la calidad de vida de las comunidades beneficiadas y han creado, hacia el futuro, la expectativa de muchos otros segmentos de la población que desean llevar a cabo proyectos en sus comunidades. Así, pues, con esta reforma se procura satisfacer la expectativa que múltiples comunidades urbanas y rurales se han fijado en torno al bono comunal, participando en concursos públicos desarrollados por el Mivah, presentando proyectos de diversa índole con la aspiración de conseguir infraestructura pública, iniciativas presentadas conjuntamente por las comunidades y las municipalidades, que hoy quedan truncadas por la falta de financiamiento.

Por todo lo expuesto, es urgente y necesario reformar el artículo 1 de la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, con el fin de autorizar al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) a realizar obras o programas para la dotación de vivienda a poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema, y el mejoramiento de la infraestructura pública en los centros de población cuando exista déficit de infraestructura, con el fin de que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Con base en lo expuesto anteriormente, se somete a consideración de los señores diputados y las señoras diputadas el presente proyecto de ley: **LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DE OBRAS COMUNALES.**

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DE OBRAS COMUNALES

ARTÍCULO ÚNICO- Modifíquese el artículo 1 de la Ley N.º 8683, Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, de 19 de noviembre de 2008, para que en adelante se lea de la siguiente forma:

Artículo 1- Creación

Créase un impuesto directo a favor del Gobierno central, cuyo producto se destinará, exclusivamente, a financiar los programas dirigidos a la dotación de vivienda digna e infraestructura pública y su mejoramiento, beneficiando a la población en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Este impuesto recaerá sobre el valor de los bienes inmuebles de uso habitacional, que sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo; incluye tanto las instalaciones fijas como las permanentes.

Los ingresos provenientes de este impuesto serán destinados a financiar los programas del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para la construcción de viviendas y obras de infraestructura pública y equipamiento social en asentamientos informales, tugurios y precarios donde habite población en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, y en centros de población con déficit de infraestructura pública.

Esta institución no podrá utilizar más de un setenta por ciento de dichos ingresos para la construcción de las obras de infraestructura pública y un siete por ciento en gastos administrativos.

Para tales efectos, se establece como obligación para el Banhvi presentar un informe anual a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, donde se indique la totalidad de recursos asignados, de recursos gastados y de recursos disponibles, así como el respectivo detalle del cumplimiento de metas, conforme a lo estipulado en el plan anual.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, a los veintiséis días del mes de julio del dos mil dieciocho.

CARLOS ALVARADO QUESADA

Irene Campos Gómez
Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos

María del Rocío Aguilar Montoya
Ministra de Hacienda

9 de agosto de 2018.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.