DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-388-2018

PROYECTO DE LEY

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

EXPEDIENTE Nº 20.912

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ANNETTE ZELEDÓN FALLAS
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA

REVISADO Y AUTORIZADO POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR a.i.

4 DE SETIEMBRE DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3

II.- CONSIDERACIONES GENERALES 4

2.1. Sistema Financiero Nacional para la Vivienda 4

2.2. Sobre el Fosuvi 4

2.3. Sobre el Fonavi 5

2.4. Sobre el Impuesto Solidario, Ley N° 8683 6

III.- JUSTIFICACIÓN DEL PODER EJECUTIVO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA LEY N° 8683 7

IV.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO UNICO DE LA PROPUESTA 10

V.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA 14

VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE 15

Votación 15

Delegación 15

Consultas 15

Obligatorias: 15

Facultativas: 15

VII.- ANTECEDENTES 16

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-388-2018

INFORME JURÍDICO[1]

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

EXPEDIENTE N° 20.912

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en análisis está conformado por un artículo único, el cual pretende la reforma del artículo primero de la Ley N° 8683, Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, de 19 de noviembre de 2008.

Con la reforma propuesta se pretende modificar la redacción de dicho numeral, con el fin de autorizar al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), a realizar obras o programas para la dotación de vivienda, en especial a poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema; además se incluye dentro de la redacción la autorización para que estos recursos, en un porcentaje que no sobrepase el setenta por ciento de ingresos sea para el mejoramiento de la infraestructura pública en los centros de población, que por sus condiciones específicas así lo requieran, de tal forma que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Aun cuando corresponde a los gobiernos locales la administración de los intereses y servicios locales en su cantón, sostiene la exposición de motivos, que en algunos casos ha llevado a la necesidad de acudir al Gobierno nacional para encontrar solución, ello en aras de la construcción y mejora de infraestructura urbana y servicios básicos, lo cual 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.

En esencia, la iniciativa del Poder Ejecutivo se presenta en virtud que, por vía reglamentaria, parte de los recursos de la Ley N.º 8683 también fueron 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 estimó que el reglamento no podía facultar la utilización del impuesto solidario en el bono colectivo, dado que esta práctica

[1] Elaborado por ***Annette Zeledón Fallas***, Asesora Parlamentaria, supervisado por Bernal Arias Ramírez, Jefe de Área Jurídico-Social, revisión y autorización final ***Fernando Campos Martínez***, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

extralimitó la facultad del Poder Ejecutivo en materia de reglamentación, criterio emitido mediante DFOE-EC-0862, del Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES[2]

2.1. Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda fue creado mediante Ley Nº 7052 del año 1986, y tiene como objetivo principal fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios (Vil art. 1 de la ley de cita).

Está integrado por el Banhvi como ente rector, y por las entidades autorizadas previstas en la ley (art. 2). Estas entidades podrán ser las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo; los bancos del Estado y los privados; las cooperativas de vivienda, de ahorro y crédito y de servicios múltiples; las fundaciones constituidas con fondos del extranjero, que se dediquen a programas de vivienda, y; otros organismos públicos especializados en el financiamiento de vivienda (art. 66).

La ley establece del SFNV establece dos fondos para cumplir con sus objetivos, como son: el Fonavi, mediante el cual se financian los programas de vivienda; y el Fosuvi, que se utiliza para otorgar el subsidio conocido como bono familiar de la vivienda (arts. 42 y 46 respectivamente).

Además, en referencia al sistema de vivienda se crea la Ley N° 8683, Impuesto Solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda, de 19 de noviembre de 2008, que es la que nos ocupa en este proyecto de ley.

2.2. Sobre el Fosuvi

El Fondo de Subsidios para la Vivienda es la unidad ejecutora del Banhvi a la que corresponde la administración y canalización de los recursos que, por ley, el Estado costarricense le asigna anualmente con el fin de atender la demanda de vivienda de las familias de escasos recursos económicos.

El Fosuvi se creó con el objetivo de que las familias y los adultos mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos,puedan ser propietarios de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas. Dicho fondo es administrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda.

[2] Colaboración y aporte de información del Área de Investigación y Gestión documental de este Departamento.

Los recursos del Fosuvi se otorgarán por medio del Bono Familiar de Vivienda o de los demás subsidios previstos en la Ley y su Reglamento. Se entiende que el Bono es una modalidad de subsidio, más no la única que se podrá aplicar con base en el Fosuvi, pero ese es un asunto que no vamos a desarrollar aquí pues no es tema directo del proyecto de ley.

Entonces, el Bono Familiar de Vivienda[3] constituye una donación que el Estado, en forma solidaria, otorga a las familias de escasos recursos económicos, discapacitados, mujeres jefas de hogar y ciudadanos adultos mayores para que, unido a su capacidad de crédito o lote propio, solucionen sus problemas de vivienda. Opera como un complemento a la capacidad de compra o endeudamiento (crédito base) de las familias cuyas posibilidades de acceso a créditos nos les permiten adquirir una vivienda.

2.3. Sobre el Fonavi

El Fondo Nacional para la Vivienda administra los recursos que canaliza el Banhvi a las entidades autorizadas del SFNV. Su gestión se compone principalmente de actividades relacionadas con la captación de recursos y su colocación mediante programas de crédito dirigidos hacia esas entidades. En efecto, dichos recursos se canalizan a las Entidades Autorizadas del Sistema por medio del descuento de hipotecas constituidas por éstas, con el propósito de fortalecer su capacidad de financiamiento; por consiguiente, el Fonavi le permite al Banhvi ejercer su función de intermediario financiero. Y, las entidades autorizadas son instituciones públicas y privadas encargadas de atender directamente a las familias que requieren de financiamiento para solucionar su problema habitacional.

El Fondo tiene como objetivo proveer recursos permanentes al menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales que desarrollan las entidades autorizadas. Dichos recursos provienen de la colocación de los fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); de los depósitos que capte; y de los empréstitos que contrate el Banco (art. 43). Para esos efectos, la CCSS mantendrá en depósitos a plazo emitidos por el Banco, un monto mínimo equivalente al veinticinco por ciento de su cartera de inversiones transitorias. Estos depósitos se constituirán a plazos no mayores de tres meses y devengarán intereses a la tasa que fije el Banco, de acuerdo con las condiciones del mercado financiero (art. 44).

[3] Inicialmente se creó el Bono Familiar de Vivienda como un subsidio intertemporal (un préstamo que se cargaba al final del período de amortización, sin intereses) y luego como un subsidio directo no retornable, es decir una donación.

2.4. Sobre el Impuesto Solidario, Ley N° 8683

En adición a la legislación anterior, la Asamblea dictó la Ley N° 8683, que crea un impuesto solidario cuyos sujetos pasivos a título de contribuyentes son los propietarios o titulares de derechos sobre e un derecho de uso, goce o disfrute de un bien inmueble de uso habitacional, sean concesionarios, permisionarios u ocupantes de la franja fronteriza de la zona marítimo-terrestre o de cualquier otro inmueble otorgado por el Estado o sus instituciones, sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo, que para el año 2018 sobrepase el valor de ciento veintinueve millones de colones (129.000.000); y según los rangos de tarifas o valores que establece el artículo 5[4] de dicho cuerpo legal. Ciertamente los ingresos que genere el impuesto sirven para financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Es decir, que lo que se busca es gravar casas de residencia personal, casas de recreo o uso no permanente para efectos de esparcimiento (casas de playa, montaña, etc.) o casas de residencia, en condominio o dadas en arrendamiento ordinario para que alguien más la use como su casa de habitación personal o residencia. No así otros tipos de alojamientos temporales como hoteles, cabinas, entre otros.

Cabe señalar que este tributo es adicional al impuesto de bienes inmuebles a favor de las municipalidades, en este otro escenario, se paga un porcentaje determinado a los entes municipales por poseer un terreno y por las instalaciones o construcciones fijas y permanentes que existan en la propiedad[5]. Este otro tributo se da por la vía de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Ley N° 7509 de fecha 09 de mayo de 1995.

Este impuesto, el de la Ley 8683, se cobra en forma anual, pues el devengo y el período fiscal tiene un período fiscal anual del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año y se devengará el 1° de enero de ese año, y para su cálculo, debe conocerse el valor de la

[44] Dicho artículo establece la base imponible a aplicar en forma progresiva y siguiendo estas escalas:

Valor	Tarifa	
a) Hasta	¢301.000.000,00	0,25%
b) Sobre el exceso de ¢301.000.000,00 y hasta	¢604.000.000,00	0,30%
c) Sobre el exceso de ¢604.000.000,00 y hasta	¢905.000.000,00	0,35%
d) Sobre el exceso de ¢905.000.000,00 y hasta	¢1.207.000.000,00	0,40%
e) Sobre el exceso de ¢1.207.000.000,00 y hasta	¢1.508.000.000,00	0,45%
f) Sobre el exceso de ¢1.508.000.000,00 y hasta	¢1.812.000.000,00	0,50%
g) Sobre el exceso de	¢1.812.000.000,00	0,55%

[5] ARTÍCULO 23.- Porcentaje del impuesto. En todo el país, el porcentaje del impuesto será de un cuarto por ciento (0,25%) y se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria.

construcción principal y accesoria (rancho, piscina, muros, calles internas, canchas deportivas, etc.), y de esta forma determinar el valor a declarar para el impuesto solidario. Si una vez que se ha determinado el valor total de la construcción y este supera el monto exento del período, deberá procederse con el pago de la obligación tributaria.

III.- JUSTIFICACIÓN DEL PODER EJECUTIVO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA LEY N° 8683

Aquí retomamos lo que indica la exposición de motivos y consiste en que, con la creación de este impuesto por ley, y una vez dado su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 35515-H, 2009, se había venido utilizando fondos, tanto en a su fin específico, de construcción de viviendas, como a lo que agregó el reglamento, la construcción o financiamiento del conocido "bono comunal o colectivo", de tal forma que el producto del mismo se venía utilizando en la construcción de infraestructura pública en sectores de necesidad extrema. Esa misma justificación, indica que con ese tipo de bonos se cristalizaron un número de proyectos importantes[6]. El siguiente cuadro muestra la importancia del bono colectivo antes del señalamiento de la Contraloría General de la Republica.

CUADRO

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

[6] 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.

Tal como se observa, es una opción para la inversión y el mejoramiento de las condiciones de asentamientos formales e informales en el país, garantizando de esta forma que el entorno de las soluciones de vivienda permita una adecuada convivencia humana.

En efecto, por disposición de la Contraloría General de la República, Oficio DFOE-EC-0862, determinó que el Banhvi, no podría hacer uso de recursos para este tipo de inversión pública, en razón que la ley es específica sobre el fin dispuesto, y que por vía reglamento esas disposiciones legislativas –reserva de ley- no podrían ser variadas.

Así lo señaló el órgano Contralor:

> *"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"*.

Como puede apreciarse, el Reglamento de cita, avala en forma expresa que los recursos de la Ley N° 8683, se utilicen para el financiamiento del llamado bono colectivo, que a su vez se encuentra definido en la Directriz N° 027-MS-MIVAH del 25 de marzo de 2008, en su artículo 1, que señala:

> *Artículo 1º- Se entenderá como bono colectivo aquel bono aplicable a un asentamiento en condición de precariedad de manera general para la dotación y mejora de la infraestructura social, entendida ésta en lo fundamental como:*
> *1. Las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento energía y comunicación.*
> *2. El equipamiento social.*
> *3. Las redes internas y externas de comunicación con los distintos sectores de la comunidad o la interrelación de esta con otras comunidades.*
> *4. Las zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida.*
> *5. Equipamiento productivo referido al conjunto de instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas o partes fundamentales del ciclo productivo*.

Por su parte, el numeral 2 de esa Directriz citada, señala que las prioridades para la atención de la modalidad denominada bono colectivo, corresponderá establecerlas al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos:

Artículo 2º-La definición de prioridades para la atención a través de la modalidad de bono colectivo, corresponderá otorgarla al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, quien evaluará de acuerdo con el grado de integralidad y multisectorialidad de las intervenciones que se proponga realizar en los asentamientos en condición de precariedad y en condición de tugurio, tanto sus perspectivas de éxito para aliviar la pobreza, así como su efectividad para propiciar la inclusión social.

De esta forma, vía Decreto DE-335515-H se definió que un porcentaje discrecional de los recursos originados en la Ley N° 8683, se destinaría a los Fondos Especiales a los que se refiere el Título Tercero de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, a saber: el Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), así como al financiamiento del bono colectivo según lo establecido en la Directriz 027-MSMIVAH supra-citada.

Así las cosas, si bien, el bono colectivo desarrollado en el artículo 1 de la Directriz N° 027- MS-MIVAH, estaba dirigido a beneficiar a la misma población objetivo de la Ley N° 8683, es decir, la gente en condiciones de pobreza y pobreza extrema, dicho bono colectivo no tiene como propósito la construcción de vivienda, lo que indica que el referido reglamento modificó el destino dispuesto por el legislador para los recursos de la ley en estudio, cuestión que se solventaría con esta propuesta de reforma.

Es importante tener en claro que las potestades reglamentarias están limitadas a lo que establece la ley, sin que sea permisivo para el Poder Ejecutivo, modificar lo establecido por los legisladores, es decir, que rebase la ley o vaya más allá de su espíritu.

Es cierto que la potestad reglamentaria que ostenta el Poder Ejecutivo es de rango constitucional y se encuentra regulada en el numeral 140, inciso 3, de nuestra Constitución Política, el cual en lo conducente indica:

“Artículo 140. Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:
(…)
3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento”.

Sobre esta potestad reglamentaria, el tribunal constitucional en la resolución número 243 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993 indicó:

Dentro de los Reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía”.

El reglamento desarrolla los preceptos de la ley sin sustituirla; este es el efecto propio del llamado reglamento ejecutivo, norma que puede desarrollar todo el contenido de una ley o bien, parte de este y que en esta medida colabora con la ley en la regulación de que se trate. De las consideraciones transcritas se desprende que la potestad reglamentaria no es irrestricta. El reglamento ejecutivo, en razón de su condición de norma complementaria y secundaria posee un límite inherente: el contenido de la ley que reglamenta,

De esta forma, al Poder Ejecutivo le está prohibido modificar el contenido de la ley por medio de un reglamento, de permitirse esta situación se estaría sustituyendo la voluntad del legislador. Al respecto, cabe señalar la ya citada resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N° 243 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993 que indica que:

> *"…Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador".*

Volviendo al proyecto de ley, según lo resuelto por la Contraloría General de la República, órgano auxiliar de este Poder, y lo planteado en la Exposición de Motivos de la iniciativa, se origina el interés de Poder Ejecutivo que fue subrayado por la señora Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos, doña Irene Campos Gómez, en su audiencia del pasado 21 de agosto de 2018, en la Sesión Ordinaria Nº 13, de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, en los siguientes términos:

> *"Esta modificación a la ley del impuesto solidario lo único que modifica, no modifica nada, solo dice "en este momento es para vivienda digna", y nosotros lo hemos estado utilizando para hacer infraestructura en las zonas de precarios, y la Contraloría General de la República nos dice que no es válido porque la ley está muy específico que es solamente para vivienda digna, entonces estamos, y la Contraloría no entiende que vivienda digna son más allá de paredes y techo y suelo, vivienda digna son servicios también, pero bueno, entonces estamos proponiendo esa modificación, es algo muy muy sencillo y espero que ustedes lo puedan ver, ese era el comercial."*

IV.- ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO UNICO DE LA PROPUESTA

Esta propuesta consta de un artículo único en el que se plantea la reforma del artículo 1° de la Ley N° 8683, Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, de 19 de noviembre de 2008.

Con el fin de facilitar la comprensión de las señoras y señores diputados, sobre la propuesta de reforma planteada en este proyecto de ley, incluiremos a continuación un cuadro comparativo ente la ley actual y la propuesta en análisis:

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

CUADRO COMPARATIVO

Ley Actual No 8683	Texto Propuesto Exp. N° 20912
ARTÍCULO 1.- Creación. Créase un impuesto directo a favor del Gobierno central, 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. 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.	***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 ~~de vivienda~~ del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), ~~sin que esta Institución pueda utilizar más de~~ un siete por ciento (7%) de estos recursos en gastos administrativos.	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.	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.

Tal como se puede observar con el resaltado del cuadro comparativo, hay varios cambios propuestos:

Párrafo primero.

Se elimina “programas públicos” y solo se deja “programas” dirigidos a la dotación de vivienda digna, y se elimina “para personas y familias”. El hecho de eliminar públicos es una omisión no conteste con el resto del artículo y de la misma ley, puesto que los fondos y el financiamiento proviene del Estado –cobro de tributo- que se gestiona a través del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), no se podría entender, ergo, que se podrían financiar con esos recursos, programas privados de vivienda, pues se apartaría del objetivo o fin esencial de la legislación. Ciertamente, la exposición de motivos no explica o de ellas se desprenden razones que justifiquen esa eliminación y sus implicaciones.

Asimismo, eliminar las dos opciones “personas o familias”, no tiene sentido social pues no siembre las personas sin vivienda y en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad están agrupadas en núcleos familiares, en ocasiones, como las personas adultas mayores en pobreza, en no pocas ocasiones viven solas, en ese sentido, no se aconseja la eliminación.

De seguido, en este mismo párrafo primero se amplía la norma a que no solo se dota de vivienda con los recursos dispuestos en la ley, sino, también, de infraestructura pública, sobra decir “y su mejoramiento”. Este aspecto se viene a reiterar en el texto que se añade al párrafo segundo. Dice bien la exposición de motivos que aquí se podrían traslapar competencias del ámbito municipal con la que aquí se está atribuyendo al Gobierno nacional. Según esta asesoría mientras exista la figura del Convenio, que ya está aprovisionada en el Código Municipal, y mientras se cumpla con el principio de coordinación interinstitucional no habría problema de aprobar dichos cambios, eso sí consultando esta iniciativa a los Gobiernos Locales. De hecho, muchos aspectos que están relacionados en la propuesta se relacionan con asuntos de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 7509 de fecha 09 de mayo de 1995 , como lo es reconocer la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar su desarrollo dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, según se tenga plan regulador (o no), zonificaciones, uso de suelo, mapa oficial y, lo que en el fondo se quiere, por la justificación planteada, es una combinación entre dotación de vivienda digna y el mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro (tugurios).

Párrafo segundo.

El cambio que se plantea es la introducción de una autorización al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), para que los recursos recaudados por este impuesto, no solo sean utilizados para la construcción de viviendas, si no que se establezca expresamente la autorización para que estos recursos, también puedan ser utilizados en la construcción de 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, tal cual reza, la propuesta planteada en el artículo de marras.

Aquí hay que determinar en qué consiste pobreza, pobreza extrema, y una nueva categoría que se agrega, como lo es la vulnerabilidad. Según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), del INEC, 2015:

> • *Hogares con pobreza extrema: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) o línea de extrema pobreza.*
>
> • *Hogares en pobreza no extrema: son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza pero superior al costo per cápita de la CBA o línea de extrema pobreza.*
>
> • *Hogares no pobres: son aquellos hogares con un ingreso per cápita que les permite cubrir sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias; esto es, su ingreso per cápita es superior al valor de la línea de pobreza.*

En ese mismo estudio se indica que la línea de la pobreza posee la ventaja de que permite llevar a cabo un seguimiento de la situación de los hogares en pobreza anualmente, pues el ingreso es una variable que se incluye año a año en la Encuesta Nacional de Hogares. Para el caso de Costa Rica, este indicador se constituye en la medida oficial de pobreza y es utilizada generalmente por diferentes instituciones del sector público y privado para la generación de sus políticas, programas o proyectos relacionados con el tema de pobreza. En Costa Rica, el porcentaje de hogares en condición de pobreza, según el método de línea de pobreza, se ha mantenido cercano al 20% desde la última década. Dicho estancamiento implica que, si bien en términos relativos el porcentaje es estable, en términos absolutos, tomando en cuenta el incremento poblacional, la cantidad de hogares en condición de pobreza aumenta cada año.

Por su parte la vulnerabilidad consiste en aquellas personas o familias que no siendo pobres como lo indica la categoría tres anterior, podrían caer en el umbral siguiente, que serían hogares en pobreza no extrema por cambios e inestabilidad en las condiciones de empleo y de ingresos, súbitas contingencias, como enfermedad, despidos, y que no son de los percentiles de clase media. Esta categoría hasta ahora no había sido contemplada para el bono de vivienda, aunque ha habido intentos de incluirla, como en este caso. Es un concepto mayormente difuso pues depende de variables contingentes como ya lo hemos afirmado. El problema que pudiere suscitar esta categoría es que por esta vía se otorguen beneficios a familias que no lo requieren, en ese sentido lo pertinente es volcar los esfuerzos a la pobreza extrema y a la pobreza, y no a la vulnerabilidad, pues es un estado mayormente discrecional.

El otro cambio que presenta el párrafo segundo consiste en que la Asamblea por vía de esta reforma autoriza a que se utilice no más del setenta por ciento (70%) de los ingresos recaudados por la Ley 8683 para la construcción de las obras de infraestructura pública, permaneciendo incólume un siete por ciento en gastos administrativos. Aquí se tienen varios comentarios, el primero, esta asesoría no tiene un estudio, ni la exposición de motivos lo indica, acerca del elevando techo o tope para destinar fondos a infraestructura pública en demérito de la construcción propiamente dicha de vivienda, y descontando los costos administrativos quedaría eventualmente muy poco para la edificación de las soluciones habitacionales. Esto es un asunto a valorar de las señoras y señores diputados. El otro aspecto es cambiar "Esta Institución…" por "El Banco…"

Entonces, una vez teniendo en claro los alcances de la reforma planteada, esta asesoría considera importante, llamar la atención, que esta nueva distribución de porcentajes, podría implicar que únicamente se dedique un 23% de los recursos del impuesto a la construcción de vivienda, objetivo inicial y esencial de la ley que se pretende reformar.

En conclusión y una vez analizada la iniciativa, la misma no presenta problemas de índole constitucional, o legal, de tal forma que su aprobación o no, dependerá de los criterios de oportunidad y conveniencia de las señoras y señores diputados. Eso si, se solicita respetuosamente tomar en cuenta, si a bien lo tienen, las recomendaciones que vertimos en este Informe.

V.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

Con respecto al título de la iniciativa, cabe señalar que, en toda ley o proyecto de ley, este cumple la función de definir o especificar el contenido o finalidad de la misma.

En este orden de ideas, el título del proyecto de ley debe ser acertado, directo, comprensivo y definitorio de lo que es o para lo que sirve la reforma, puntualizándose la ley y los artículos respectivos, en este caso solo uno.

En otras palabras, el título de un proyecto de ley tiene como característica el identificar la ley, por lo que es necesario que sea exacto, completo, preciso, breve y conciso[7], lo que también contribuye a lograr una clara identificación del objeto de la ley[8]

[7] Ver en este sentido HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). "El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación", Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000, pp. 115 y 116.

[8] En ese sentido MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

A la vez, es importante que la mención de una ley vigente, debe hacerse con el nombre exacto y correcto de la misma, situación que no se da en el presente proyecto de ley.

En razón de lo señalado, esta asesoría recomienda que el título del expediente sea variado, y se incorpore claramente el propósito de la iniciativa, que es la reforma al artículo 1º de la ley N° 8683.

Por lo anterior aconsejamos, se varíe por moción, y se inserte el siguiente:

"REFORMA DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA Y DE OBRAS COMUNALES, LEY Nº 8683 DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2008"

VI.- ASPECTOS DE TRÁMITE

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes, tal y como lo establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa NO es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ya que no se encuentra dentro de una de las excepciones contempladas en el artículo 124 constitucional, cual es la afectación a un impuesto nacional, en sentido de variación del destino del tributo.

Consultas

Obligatorias:

- Todas las Municipalidades del país[9]

Facultativas:

- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos
- Ministerio de Hacienda

[9] Se recomienda esta consulta en razón de la función de las potestades que tienen los Gobiernos Locales en el mejoramiento, remozamiento y planificación de la infraestructura pública, su plan regulador, y el uso de suelos, permisos de construcción, y demás relaciones con los terrenos donde se vayan a realizar los proyectos con los fondos provenientes de este tributo, donde hay inversión en vivienda de interés social, pero también, construcción de obras a realizarse con el bono colectivo.

- Fosuvi, Fondo de Subsidios para la Vivienda
- Fonavi, Fondo Nacional para la Vivienda

VII.- ANTECEDENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y leyes:

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, de 7 de noviembre de 1949
- ✓ Ley Nº 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, de 13 de noviembre de 1986
- ✓ Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de septiembre de 1994
- ✓ Ley N° 8683, Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, de 19 de noviembre de 2008.
- ✓ Ley de Planificación Urbana, Ley N° 7509 de fecha 09 de mayo de 1995 .

Acta:

- ✓ Acta de la Sesión Ordinaria Nº 13, de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, del día 21 de agosto de 2018. Comparecencia de la señora Ministra de Vivienda, Irene Campos.

Proyecto de Ley:

- ✓ Expediente Legislativo N° 20912.

Poder Ejecutivo

Decretos/Reglamentos

- ✓ Decreto Ejecutivo N° 35515-H, 2009

Ministerio de Vivienda

- ✓ Directriz N° 027-MS-MIVAH del 25 de marzo de 2008, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Poder Judicial

Sala Constitucional

- ✓ Resolución Nº 243 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993

Contraloría General de la República

- ✓ Oficio, DFOE-EC-0862

Otros:

- ✓ HERNANDEZ MATAMOROS (Estrella) y TAYLOR HERNANDEZ (Mónica). "El Poder Legislativo Costarricense y las Comisiones Legislativas con énfasis en las Comisiones Especiales de Investigación", Tesis de Grado para optar por el grado de Licenciadas en Derecho, Universidad de San José, 2000.
- ✓ INEC. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), 2015.
- ✓ MUÑOZ, (Hugo Alfonso). Elementos de Técnica Legislativa, 1 Edición. San José: Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

Elaborado por: AZF
/*lsch// 4-9-2018
C. Archivo