ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN CAPÍTULO III AL TITULO III Y DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N° 7052 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986 Y REFORMA DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, LEY N° 8683 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2008. LEY PARA LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE BONO COLECTIVO

VARIOS(AS) DIPUTADOS(AS)

EXPEDIENTE N.º 21.384

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: A solicitud de parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN CAPÍTULO III AL TITULO III Y DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N° 7052 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986 Y REFORMA DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, LEY N° 8683 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2008. LEY PARA LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE BONO COLECTIVO

Expediente N.° 21.384

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) define los asentamientos en precario como aquellos: *"(…) que se formaron producto de las llamadas "tomas de tierras", organizadas o no, los cuales unos más que otros, con el tiempo ven mejoradas ciertas condiciones, como la infraestructura de las viviendas y el acceso a servicios. Pueden o no tener viviendas tipo tugurio."* (INEC, Hogares en asentamientos informales, ¿quiénes son y cómo viven? 2011).

Según lo señalado por Espinosa en el Vigésimo Informe del Estado de la Nación, para el 2011, un aproximado de 296.149.00 personas habitan en asentamientos informales. Esta situación, ha sido atendida desde la institucionalidad a través Programa de Bono Comunal. El programa consistía en atender asentamientos en precario consolidados (más de cinco años) con una combinación de obras: alumbrado público, zonas verdes recreativas, recolección y tratamiento de aguas servidas, hidrantes, construcción de aceras y pavimentación de calles, entre otras. A pesar de estos esfuerzos, para el 2017, según los datos de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), el panorama de los asentamientos irregulares no ha cambiado y, por el contrario, se ha profundizado.

Esto se traduce en un detrimento de las condiciones de vida de toda la población, en general, ya que representa dificultades para garantizar el adecuado desarrollo del ordenamiento territorial local. Por otra parte, para la población que habita en asentamientos irregulares, se materializan lesiones a sus derechos humanos de acceso a los servicios básicos para la calidad de vida digna y al derecho fundamental a la vivienda digna. Ambas situaciones, develan la urgencia de modificar la normativa existente, para que los derechos lesionados sean realizables.

A) Sobre el Bono Colectivo

Mediante el Artículo 1 de la Directriz N° 027-MS-MIVAH “Bono colectivo para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, programa de erradicación de tugurios”, el Poder Ejecutivo definió el “Bono Colectivo”:

> *“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.”*

Según la información procesada por la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), incluida en su *Informe Nacional: Situación de la Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica, 2017*, *“entre el 2015 – 2018 se han aprobado 15 proyectos [de bono colectivo] a nivel de prefactibilidad, 9 de los cuales están en proceso de construcción”*.

Además, entre 2007 y 2018 se contabilizan:

- 7 proyectos de Bono Colectivo construidos y liquidados, que benefician a 10.659 familias.
- 15 proyectos de Bono Colectivo construidos, que benefician a 8.551 familias.
- 10 proyectos de Bono Colectivo en construcción, que beneficiarán a 4.889 familias.
- 3 proyectos de Bono Colectivo con financiamiento aprobado, que beneficiarán a 3.909 familias.
- 16 proyectos de Bono Colectivo con prefactibilidad aprobada, que beneficiarán a 29.525 familias.

Estos proyectos financiados con el denominado Bono Colectivo tienen un impacto social positivo, tal y como indica FUPROVI: *“los proyectos financiados y ejecutados vía bonos colectivos cumplen una función vital en el mejoramiento urbano, al menos en pequeña escala”.*

Además, en el estudio *Características de la vivienda y acceso para los grupos pobres y la clase media: 2010-2013* (ponencia presentada por el investigador Julio César Espinoza para el Vigésimo Informe Estado de la Nación) se indica que para la atención de la problemática de los asentamientos informales *"se debe priorizar la atención de las personas que viven en tugurios y precario, mediante el bono colectivo que está dirigido a mejorar las redes internas de comunicación, transporte, aguas de desecho y pluviales, zonas recreativas y hasta equipamiento productivo."*

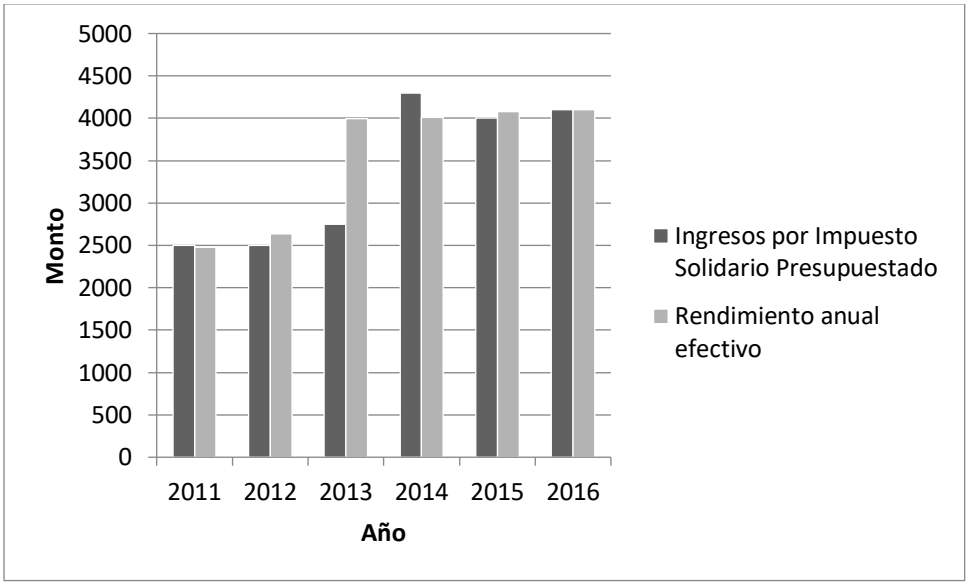
B) Asignación histórica de recursos del Impuesto Solidario para el Bono Colectivo

Históricamente se han utilizado recursos del "Impuesto Solidario" creado en la Ley N° 8683, Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, para financiar el denominado bono colectivo que se ha establecido en la Directriz N° 027-MS-MIVAH.

El Impuesto Solidario en cuestión grava los bienes inmuebles de uso habitacional, que sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo, que no se definen como exonerados en el Artículo 6 de la citada Ley N° 8683, y que tienen valores superiores a 129 millones de colones (valor actualizado a la fecha): A esos inmuebles se aplica una escala tarifaria progresiva con tarifas que van del 0,25% hasta el 0,55% sobre el valor del inmueble.

Por concepto de este tributo, en el periodo 2011-2016, se ha recaudado un monto promedio anual que asciende a 3.549,8 millones. Para el año en curso, en el Presupuesto de la República se incluye un ingreso estimado de 4.600 millones a ser generados por este impuesto.

Gráfico No. 1.
Recursos del Impuesto Solidario de Ley N° 8683 asignados al Bono Colectivo. Periodo 2011-2016.
(montos en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuestos de la República del periodo 2011-2016 y con datos del documento "Ingresos Corrientes del Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República para el 2017" de la CGR.

En el Artículo 1 de la Ley N° 8683 se determina que estos recursos se dedicarán *"exclusivamente, a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema".*

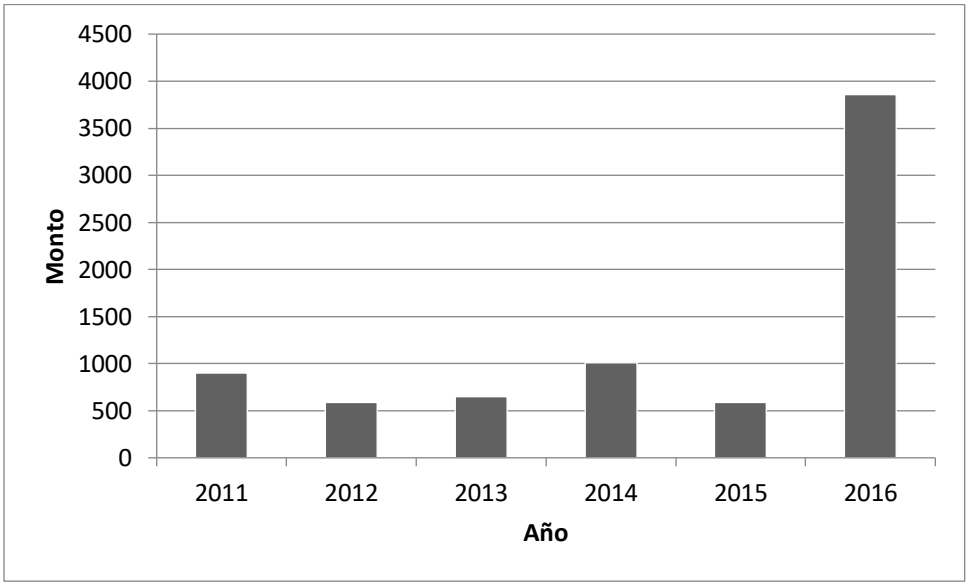
La asignación de los recursos se detalla, además, en lo establecido en el Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° DE-335515-H "Reglamento a la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda", el cual indica para lo que aquí interesa:

> *" [...] para lograr el cumplimiento efectivo de los fines establecidos en el artículo 1° de la Ley y con las limitaciones ahí establecidas, 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.***
>
> *La determinación de cada porcentaje, la hará discrecionalmente por medio de acuerdo de su Junta Directiva y con fundamento en el artículo 26*

incisos b), g), y h) de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y demás normas concordantes, atendiendo siempre los intereses del citado Sistema." (Lo destacado no corresponde al original).

Así, en el periodo 2011-2016, se asignó al bono colectivo un promedio anual de 1.263,55 millones provenientes del Impuesto Solidario en cuestión.

Gráfico No. 1.
Recursos del Impuesto Solidario de Ley N° 8683 asignados al Bono Colectivo. Periodo 2011-2016.
(montos en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos incluidos en Cuadro N°1 del Informe DFOE-EC-0862 de la Contraloría General de la República.

C) Potencial imposibilidad jurídica para mantener la asignación de recursos del Impuesto Solidario para financiar el Bono Colectivo

Ahora bien, la utilización de recursos provenientes del Impuesto Solidario para financiar el Bono Colectivo, se encuentra actualmente en medio de una discusión entablada entre la Contraloría General de la República (CGR) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Mediante oficio DFOE-EC-0862, el 14 de diciembre de 2017 la CGR ha ordenado al BANHVI dejar de utilizar recursos del Impuesto Solidario para financiar el denominado Bono Colectivo.

La División de Fiscalización Operativa y Evaluación (Área de Fiscalización de Servicios Económicos) de la CGR, concluyó que la asignación de recursos del

Impuesto Solidario a financiar el Bono Colectivo, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del Decreto Ejecutivo N° DE-335515-H "Reglamento a la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda", modifica lo originalmente establecido por la norma del Artículo 1 de la Ley N° 8683.

En preciso, la CGR concluyó que:

> *a. La Ley N° 8683, Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, establece como destino específico de esa carga impositiva, la construcción de viviendas para familias y personas en pobreza y pobreza extrema.*
> *b. El Reglamento a la citada Ley, publicado mediante el Decreto Ejecutivo N° DE335515-H, otorgó al Banco Hipotecario de la Vivienda, la posibilidad de destinar determinado porcentaje de los recursos provenientes de ese 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 de conformidad con la Directriz 027-MS-MIVAH, discrecionalmente por medio de acuerdo de su Junta Directiva.*
> *c. La Directriz señalada si bien está dirigida a beneficiar a la misma población objetivo que la Ley N° 8683, sea la gente en condiciones de pobreza y pobreza extrema, no corresponde a la construcción de viviendas como se pretendía con la ley.*
> *d. El BANHVI, amparado al Decreto DE-335515-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.*

Contra la orden emitida por la CGR, el BANHVI presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio el día 20 de diciembre de 2017 (oficio GG-OF-1223-2017). El BANHVI indica en este recurso, entre otras argumentaciones, lo siguiente:

a) Que el Bono Colectivo es un componente del Fondo de Subsidos para la Vivienda, el cual, de conformidad con el Artículo 46 de la Ley N°7052 se crea *"con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas";*

b) Que al indicar el Artículo 1 de la Ley N°8683 que los recursos del Impuesto Solidario deben destinarse "*a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema"* no puede considerarse que la construcción o dotación de vivienda digna se limite a la construcción

habitacional únicamente, siendo que debe considerarse que *"vivienda e infraestructura urbanística son inseparables",* siendo que la *"dotación y mejora de la infraestructura social"* que procura el Bono Colectivo según el Artículo 1 de la Directriz N° 027-MS-MIVAH, debería considerarse parte de ese objetivo de dotación de vivienda digna.

No obstante, el 12 de febrero de 2018, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (Área de Fiscalización de Servicios Económicos) de la CGR, en oficio R-DFOE-EC-00003-2018, mantiene el criterio que había expresado previamente (en oficio DFOE-EC-0862 antes analizado) y resuelve declarando sin lugar en todos sus extremos el recurso presentado por el BANHVI.

Posteriormente, el 14 de febrero de 2018 se ha apersonado ante la Sra. Contralora de la República (mediante oficio GG-OF-0138-2018), solicitando se declare con lugar el recurso de apelación previamente presentado y que fue rechazado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (Área de Fiscalización de Servicios Económicos) de la CGR. Este recurso no ha sido resuelto, a la fecha, por la Sra. Contralora.

Es evidente la importancia de primer orden del bono colectivo. Así lo resalta en los oficios antes citados el BANHVI y lo reconoce la propia CGR. Y por esta razón, debe considerarse la importancia de mantener el financiamiento de este tipo de bono a través de los recursos del Impuesto Solidario tal y como se ha hecho en el pasado.

La discusión existente entre la CGR y el BANHVI respecto a la posibilidad de la utilización de esos recursos del Impuesto Solidario podría desembocar, si persiste el criterio sostenido hasta ahora por la CGR, en un desfinanciamiento del Bono Colectivo.

D) Resumen del proyecto de Ley

El proyecto de Ley que aquí se presenta tiene por objetivo fortalecer, impulsar y asegurar la figura del Bono Colectivo.

Con esa orientación se propone introducir un capítulo nuevo a la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda y creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), Ley N° 7052, para crear y regular el bono colectivo.

Además, para eliminar toda duda potencial, mediante el presente proyecto de Ley se propone modificar el Artículo 1 de la Ley N°8683 para que en adelante indique expresamente que los recursos recaudados por concepto del Impuesto Solidario podrán destinarse también al financiamiento del llamado Bono Colectivo.

Lo anterior, con el objetivo de garantizar el efectivo acceso de las poblaciones vulnerables a alternativas institucionales que atiendan sus necesidades de vivienda digna y acceso a los servicios básicos, y en consecuencia, que sea

posible mejorar las condiciones de vida de quienes por necesidad, se han visto obligados a habitar en condiciones inseguras e irregulares, muchas veces, incluso contrarias a la dignidad humana; mientras que la institucionalidad está atada a un marco jurídico inadecuado, que hace imposible la erradicación de la problemática de vivienda.

En virtud de las consideraciones anteriores, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

ADICIÓN DE UN CAPÍTULO III AL TITULO III Y DE UN INCISO D) AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N° 7052 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986 Y REFORMA DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, LEY N° 8683 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2008. LEY PARA LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE BONO COLECTIVO

ARTÍCULO 1- Se adiciona un nuevo Capítulo III “Fondo del Bono Colectivo” al Título III “De los Fondos Especiales” de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda y creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), Ley N° 7052 de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

TÍTULO III
DE LOS FONDOS ESPECIALES
(…)

CAPÍTULO III
Fondo del Bono Colectivo

Artículo 65 A- Créase el Fondo del Bono Colectivo con el objetivo de financiar el programa del Bono Colectivo destinado al mejoramiento urbano y la dotación y mejora de la infraestructura social de asentamientos informales, en precario o en condiciones de vulnerabilidad, situación de emergencia, exclusión y riesgo social. Para estos efectos, se entiende por infraestructura social:

a) Las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación.
b) El equipamiento social, referido a instalaciones destinadas a servicios sociales como educación, salud, centros de cuido, cultura y deporte.
c) Las redes internas y externas de comunicación con los distintos sectores de la comunidad o la interrelación de esta con otras comunidades.
d) Las zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida de la población meta definida.
e) Equipamiento productivo referido al conjunto de instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas o partes fundamentales del ciclo productivo.
f) Otras obras de naturaleza similar requeridas para el mejoramiento urbano de las comunidades beneficiarias, así como la adquisición de inmuebles para destinarlos a los usos públicos indicados en los incisos anteriores.

Artículo 65 B- El Fondo del Bono Colectivo será administrado por el Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI) y estará constituido por los siguientes recursos:

a) Los recursos provenientes del impuesto regulado en la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley N° 8683 de 19 de noviembre de 2008 y sus reformas.
b) Los aportes que realicen las municipalidades para el desarrollo de proyectos conjuntos de mejoramiento urbano.
c) Las transferencias que realice el Poder Ejecutivo a través de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República para financiar el desarrollo de proyectos de bono colectivo.
d) Las donaciones, legados y demás aportes al fondo que realicen entes públicos y privados, nacionales y extranjeros para el cumplimiento de sus objetivos. Para estos efectos, se autoriza a las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas públicas a realizar donaciones y transferencias al Fondo del Bono Colectivo.

Artículo 65 C- La selección de los proyectos a financiar bajo la modalidad de Bono Colectivo será realizada por el BANHVI, con base en la población meta definida y los criterios objetivos, como los índices de pobreza y desarrollo social elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), tomando en cuenta las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas del Poder Ejecutivo para el sector vivienda y procurando una distribución equitativa de los recursos en todas las regiones del país, que favorezca intervenciones integrales y multisectoriales que contribuyan efectivamente a aliviar la pobreza y a propiciar la inclusión social.

Artículo 65 D- Las solicitudes de financiamiento de los proyectos que recibirán recursos del bono colectivo podrán ser gestionadas directamente por asociaciones u organizaciones de las comunidades beneficiarias, por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), las municipalidades o los demás entes públicos con competencias

relacionadas con las obras que se pretenden financiar. El MIVAH brindará asesoría técnica a las organizaciones comunales y sociales que deseen formular proyectos para beneficio de sus comunidades.
Deberán implementarse metodologías participativas para el diseño y elaboración de los proyectos.

ARTÍCULO 2- Se modifica la numeración del Capítulo III “Programa de Financiamiento de Vivienda para Jóvenes” del Título III de la Ley N° 7052 de 13 de noviembre de 1986 para que pase a ser “Capítulo IV”. Además se modifican la numeración de los artículos 65 bis, 65 ter y 65 quáter de dicho capítulo para que pasen a ser los artículos “65 E”, “65 F” y “65 G” respectivamente.

ARTÍCULO 3- Se adicionan un inciso d) al artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda y creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), Ley N° 7052 de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas. El texto dirá:

Artículo 46- Se crea el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes:

(…)

d) **El setenta por ciento (70%) de los ingresos generados por el impuesto regulado en la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley N° 8683 de 19 de noviembre de 2008 y sus reformas**, a fin de ser dirigido a la atención del público meta definido.

ARTÍCULO 4- Se reforma el artículo 1 de la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley N° 8683 de 19 de noviembre de 2008 y sus reformas. El texto dirá:

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 **e infraestructura social y al mejoramiento urbano, para personas, familias y comunidades 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.

Los ingresos provenientes de este impuesto serán destinados a financiar los programas de vivienda **y el programa del Bono Colectivo del Banco**

Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), destinándose un 70% de los recursos recaudados al Fondo de Subsidios para la Vivienda, y un 30% al Fondo del Bono Colectivo, sin que el **BANHVI** pueda utilizar más de un siete por ciento (7%) de la totalidad de los recursos 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.

José María Villalta Flórez-Estrada

Sylvia Patricia Villegas Álvarez Shirley Díaz Mejía

Xiomara Priscilla Rodríguez Hernández Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Diputado y diputadas

8 de mayo de 2019

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

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.