ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU- 017-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI. PARA QUE EL BANHVI OTORGUE BONOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ISLAS

EXPEDIENTE Nº 22.377

INFORME JURÍDICO

ELABORACIÓN:
BERNAL ARIAS RAMIREZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVICIÓN:
SYLVIA SOLIS MORA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

20 DE ENERO DE 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3
II. LA REFORMA DEL AÑO 2019 A LA LEY 7052 4
III. ANTECEDENTE: EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 21788 5
IV. ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO 7
V. ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA 12
VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 12
Votación 12
Delegación 13
Consultas 13
VII. FUENTES 13

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

INFORME JURIDICO[1]
AL-DEST- IJU- 017-2022

REFORMA DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI. PARA QUE EL BANHVI OTORGUE BONOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ISLAS

Expediente N.° 22.377

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La exposición de motivos del Proyecto de Ley manifiesta que, por ley Nº 9779 se modificó la Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, con el fin de autorizar al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para que otorgara los beneficios del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi) en los territorios insulares del país, que se encuentren fuera del patrimonio natural del Estado. Añade que entre las recomendaciones de naturaleza técnica, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), estudió la posibilidad de otorgar bonos de vivienda en aquellas áreas que puedan estar sujetas a licuefacción[2]. Esto significa la necesidad de valorar la ubicación de las viviendas y eventualmente gestionar su reubicación, lo que implicaría construirlas de nuevo.

El otro aspecto se centra en que algunas viviendas existentes se encuentran en condiciones precarias, siendo necesario rehacerlas, pues no hay en su estructura materiales que puedan aprovecharse, con el objetivo de obtener una vivienda digna.

Indica la proponente que, cuando se reformó la Ley Nº 7052, la redacción del artículo 66 quedó bajo parámetro restrictivo, ciñéndose la concesión de los beneficios: *"exclusivamente para remodelación, mejoramiento y reparación de*

---

[1] Elaborado por ***Dr. Bernal Arias Ramírez***, asesor parlamentario. Supervisado por ***Msc. Sylvia Solís Mora***. Jefa de Área Jurídico Social. Revisado y autorizado finalmente por ***Msc. Fernando Campos Martínez***, Director a. i., Departamento de Servicios Técnicos.

[2] La licuefacción de suelos es un fenómeno en el cual los terrenos, a causa de saturación de agua y particularmente en sedimentos recientes como arena o grava, pierden su firmeza y fluyen como resultado de los esfuerzos provocados en ellos debido a los temblores. La licuefacción es una causa mayor de destrucción relacionada con terremotos (más aún que por la acción directa de las ondas sobre los edificios). En otras palabras, la licuefacción es capaz de desplazar, hundir o incluso volcar infraestructura, sean casas, edificios u otros. Como es de esperarse, la infraestructura de regiones costeras es la que más peligro corre y, por tanto, toda obra construida en estas zonas debe contar con estudios previos y detallados que caractericen el tipo de suelo que presenta el sitio. Una buena parte de los daños observados en Japón después del gran terremoto del 2011 fueron causados por licuefacción de suelos. Véase en: https://rsn.ucr.ac.cr/documentos/educativos/geologia/571-licuacion-de-suelos-durante-terremotos

viviendas existentes en los territorios insulares de nuestro país". Y que con dicha fórmula excluyó las casas que debían trasladarse, así como aquellas otras cuyas condiciones ruinosas las hacían completamente inútiles para ser reparadas, lo que va en demerito de una respuesta para que la cobertura sea debidamente habitable.

Recalca finalmente que el proyecto no tiene la intención de convertirse en un aliciente para la densificación de las poblaciones insulares, y subraya que se otorgarían los subsidios en las mismas condiciones restrictivas, y especialmente a aquellas familias que han estado excluidas de ayuda pública.

II. LA REFORMA DEL AÑO 2019 A LA LEY 7052

Mediante el Expediente Legislativo 19764 "ADICIÓN DE UN CAPÍTULO IV A LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA PARA AUTORIZAR AL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA PARA EMITIR BONOS DE VIVIENDA A LOS HABITANTES DE LOS TERRITORIOS INSULARES", se generó la Ley N° 9779 de fecha 12 de noviembre de 2019, que incorporó un capítulo III titulado *"Subsidio para vivienda en territorios insulares",* ello mediante reforma a la Ley N.° 7052. Dicho capítulo contiene seis artículos, del 66 que se pretende reformar y, hasta el 71.

Aun cuando el artículo 66 mencione el previo Visto Bueno del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), y del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), en el que se indique que el terreno correspondiente se encuentra fuera del patrimonio natural del Estado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley N.° 7575, Ley Forestal; lo cierto es que el artículo siguiente 67, excepciona de ese aval edificaciones ubicadas en las siguientes zonas:

- *En Isla Venado: poblados de Florida, Jícaro, barrio de Los Barrios y Oriente.*
- *En Isla Chira: poblados de Palito, Jícaro, Bocana, Montero, San Antonio, Playa Muertos.*
- *En Isla Caballo: poblados de Playa Torres y Playa Bonifacio.*
- *Isla Cedros: poblado de Cedros.*
- *Islita: poblado de La Islita.*

Es el artículo 68 el que obliga que los habitantes beneficiarios formen parte del censo oficial (personas físicas), pues el mismo numeral excluye a toda jurídica[3]. Además, señala, que las personas solicitantes deben ser mayores de edad y contar

[3] Esto queda claramente definido en las prohibiciones del artículo 69, que dice:
Artículo 69- No podrán ser beneficiarios:
a) Las personas físicas no contempladas en el censo o inventario físico de ocupación que realizará el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para estos efectos.
b) Las personas jurídicas, con o sin fines de lucro, a excepción de los terrenos correspondientes a las asociaciones civiles o comunales de los habitantes de la isla y que tengan como finalidad procurar su bienestar.

con una construcción con fines habitacionales; cuyo terreno debe tenerlo en posesión de manera quieta, pública, pacífica e ininterrumpida, por un plazo mínimo de diez años, y, muy importante, "antes de la entrada en vigencia de la ley". Justamente el Transitorio de la Ley N° 9779 faculta al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a realizar el censo donde figuren las personas que habitan todos los territorios insulares, para efecto de la determinación de los beneficiarios. Y es que dicho censo es requisito *sine qua nom* para el otorgamiento de los beneficios del FOSUVI.

El censo por parte del IMAS, desde la óptica del Banco Hipotecario de la Vivienda[4], es un mecanismo de control para determinar la cantidad de familias que se ubican actualmente en la zona, y evitar así que se postulen familias emigradas de otras zonas y se genere un descontrol sobre la población objetivo para la formalización de bono en territorios insulares.

Es fundamental en la ley vigente, (aspecto este donde ha apuntado la Procuraduría General de la República) que "*El Estado conservará el dominio en todos los territorios insulares, en razón de la normativa vigente en nuestro país."* Esto quiere decir, que los habitantes de las islas no cuentan ni contarán con título de propiedad, sino que se les permite habitarlas con algunas ayudas de mejora estatal de sus infraestructuras habitacionales, ocupación precaria.

Como cualquier otro programa o beneficio, se obliga al (Banhvi) verificar requisitos de carácter socioeconómico por parte del beneficiario y su núcleo familiar (art. 70) e, incluso, aplicar el financiamiento del bono comunal o colectivo, con el propósito de construir, reparar o remodelar, total o parcialmente, obras de urbanización que sean necesarias para las comunidades y que contribuyan a mejorar sus condiciones habitacionales, especialmente en lo que se refiere al aspecto de los servicios públicos, salud, seguridad, recreo y educación (art. 71).

III. ANTECEDENTE: EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO N° 21788[5]

El Expediente Legislativo 21788 fue presentado el 6 de febrero del 2020 por parte del señor Diputado Gómez Obando, asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos sociales el 23 de junio del 2020, ingresando en el orden del día de la Comisión el 30 de junio del 2020. A dicho expediente este Departamento le realizó el Informe Económico (que tiene valía actual de contenido a resultas de este otro Expediente 22377) Oficio AL-DEST-IEC-008-2021, con fecha 8 de marzo del 2021; igualmente Informe Jurídico, Oficio AL-DEST-IJU-010-2021, de fecha 19 de enero del 2021.

[4] Oficio GG-OF-0086-2021, de 26 de enero de 2021.

[5] "MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 66, 68 Y 69 DE LA LEY N° 7052, LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA) Y SUS REFORMAS"

No obstante, las consultas y audiencias realizadas, el día 24 de agosto del 2021 se presentó Informe de sub comisión (Informe Negativo de Mayoría), el cual fue discutido y aprobado, como lo fue también la votación negativa por el fondo, dando como resultado el Dictamen Negativo Unánime de 31 de agosto del 2021.

Es importante indicar que, si bien el texto base incluía reformas a los artículos 66, 67 y 69 de la Ley 7052, la Comisión, antes del Dictamen Negativo Unánime, había aprobado un texto sustitutivo que redujo la reforma a solo el artículo 66. En esa ocasión aprobaron el siguiente texto:

> *ARTÍCULO ÚNICO.- Para que se modifique el artículo 66 de la Ley N.° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 13 de noviembre de 1986 y sus reformas y se lea de la siguiente manera.*
>
> *"Artículo 66- Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), para que otorgue los beneficios y subsidios a los habitantes insulares en posesión que se indican en este capítulo, exclusivamente para la construcción, o remodelación, mejoramiento y reparación de viviendas existentes en los territorios insulares de nuestro país, previo visto bueno otorgado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el que se indique que el terreno correspondiente se encuentra fuera del patrimonio natural del Estado".*

Entre las consideraciones finales del Dictamen Negativo, se adujo, entre otras razones, que la propuesta podría ampliar a un mayor número de personas el beneficio del bono en las islas, ello por la posibilidad de financiar nuevas construcciones, que a su vez, podría llevar a aumentar la ocupación de estos territorios de ZMT y de patrimonio natural del Estado. También señala que la construcción e, incluso, la remodelación o ampliación podría requerir la corta de árboles, por lo que la autorización debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto Ejecutivo N° 25721, Reglamento a la Ley Forestal. Y que los permisos de corta de árboles solo pueden ser dados en terrenos privados inscritos o sujetos a posesión[6], Asimismo se valoró que se derogaban disposiciones de la Ley N.° 9779 que limitaban su aplicación a los actuales poseedores de los terrenos insulares que conforme el Censo del Instituto Mixto de Ayuda Social tengan ya una vivienda en ellos[7].

Otra consideración lo fue, que la Ley N° 9779 que modificó la Ley N° 7052 no ha regularizado la situación jurídica de las ocupantes de las islas, las cuales permanecen dentro del régimen de dominio público, en ese sentido, la Ley N° 9779 tampoco ha supuesto una desafectación general de los territorios insulares, y el otro

[6] SINAC, 26 de enero de 2021 SINAC-AJ-CJ-003-2021.

[7] PGR, OJ 069 2021, de 15 de marzo de 2021.

problema es la falta de ocupaciones con concesión en regla que permitan el levantamiento de nuevas construcciones habitacionales en las Islas.

En resumen, las y los diputados estaban de acuerdo con la idea de agregar la posibilidad de otorgar bonos para construcción en las islas; sin embargo, con el estudio del expediente observaron la existencia de obstáculos para poder otorgar bonos de vivienda para construcción en dichos sitios.

Un obstáculo generalizado es que se carece de concesiones en las islas que permitan solucionar el problema de tenencia informal de la tierra. Sin estas concesiones no es posible obtener por parte de la Municipalidad licencias constructivas, por lo que no sería posible otorgar el bono de vivienda bajo dicha situación. La declaratoria de una concesión en las islas depende de la existencia de un plan regulador vigente. De ahí la importancia de que los esfuerzos institucionales se encaminen a dotar a los territorios insulares de los planes reguladores correspondientes, tal y como prevé el ordenamiento jurídico nacional (Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 de fecha 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, y la Ley de Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 de 02 de agosto de 1977 y sus reformas.). Esta última en su artículo 9 párrafo segundo que dice:

> *Artículo 9º.- Zona marítimo terrestre*
> *(…)*
> *Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales.*

Aspecto este dilucidados en la Resolución Nº 2015-019468 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, sin plan regulador no se puede otorgar una concesión y sin concesión no se pueden emitir permisos de construcción y por ende no se pueden otorgar bonos de vivienda para construcción nueva.

Finalmente se extrae de este expediente recien archivado que el IMAS como institución establecida para llevar a cabo el Censo en las Islas para el proceso de identificar familias, requiere de la asignación de recursos para efectuar esta tarea de Ley.

IV. ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

En el artículo único se pretende modificar el artículo 66 de la Ley N.°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 13 de noviembre de 1986; en tal virtud procedimos a confeccionar un cuadro comparativo entre el texto vigente de la ley y lo señalado en la iniciativa propuesta, veamos:

Ley N° 7052	Proyecto de Ley N° 22377
Artículo 66- Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), para que otorgue los beneficios y subsidios a los habitantes insulares en posesión que se indican en este capítulo, exclusivamente para remodelación, mejoramiento y reparación de viviendas ~~**existentes**~~ en los territorios insulares de nuestro país, previo visto bueno otorgado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), en el que se indique que el terreno correspondiente se encuentra fuera del patrimonio natural del Estado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley N.° 7575, Ley Forestal, de 13 de febrero de 1996, a fin de mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en los territorios insulares.	Artículo 66- Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda para que otorgue los beneficios y subsidios a los habitantes insulares en posesión que se indican en este capítulo, exclusivamente para remodelación, mejoramiento, reparación **o <u>reubicación y construcción</u>** de viviendas **<u>nuevas que así lo requieran, para los habitantes de los</u>** territorios insulares de nuestro país, previo visto bueno otorgado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) del Ministerio del Ambiente y Energía (Minae) en el que se indique que el terreno correspondiente se encuentra fuera del patrimonio natural del Estado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley N.° 7575, Ley Forestal, de 13 de febrero de 1996, a fin de mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en los territorios insulares.

Elaboración propia. -

Es claro que los beneficios del Fondo de Subsidios para la Vivienda "**<u>existente</u>**" (palabra que se elimina con el Proyecto de Ley), de los habitantes de los terrenos insulares en ocupación sin regularizar, seguirán siendo de dominio público, bajo un derecho limitado de uso y aprovechamiento de fin habitacional, ello habida cuenta que el artículo 7 de la Ley de ZMT indica que **los terrenos no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizados a su nombre**. Como bien de dominio público, goza de las características de imprescriptibilidad, irrenunciabilidad e inembargabilidad que le son propias.

Dicho lo anterior, cuando se dicta la ley N° 9779 el espíritu del legislador quedó claramente plasmado, en el sentido que se beneficiaban, únicamente, los que al dictado de la ley fuesen los actuales habitantes de los territoriales insulares, es decir, los que ya tuvieran viviendas en esos territorios, y, para ello, el legislador obligó al IMAS a realizar el censo oficial que menciona dicha ley. En otras palabras, **la ley no surgió como estímulo para que se produjesen nuevas invasiones u ocupaciones de terrenos, de suyo, demaniales o de patrimonio natural del Estado**[8], **y tampoco como un incentivo para que se construyeran nuevas**

[8] En la Sentencia 2002-03821, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia indicó que "El patrimonio nacional está conformado, básicamente, por los bienes definidos en los artículos 6, 50, 89 y 121 inciso 14) constitucionales; son las aguas territoriales, las costas, el espacio aéreo, la plataforma continental, **<u>el zócalo insular</u>**, los recursos y riquezas naturales del agua, del suelo y del subsuelo, las bellezas naturales, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el patrimonio histórico y artístico de la Nación, las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional, los yacimientos de carbón, las fuentes o yacimientos de

viviendas. Valga citar aquí, sobre el tema de la demanialidad, del artículo 9 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, Ley N°6043 de 02 de marzo de 1977 y sus reformas, el cual, repetimos por su importancia, y que inquiere:

> *"Artículo 9°.- Zona marítimo terrestre es la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deja el mar en descubierto en la marea baja.*
> *Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos, así como toda tierra o formación natural que sobresalga del nivel del océano dentro del mar territorial de la República. Se exceptúa la Isla del Coco que estará bajo el dominio y posesión directos del Estado y aquellas otras islas cuyo dominio o administración se determinen en la presente ley o en leyes especiales.*

El presente proyecto de ley, se supone, particulariza una situación fáctica, técnica y científica, y lo menciona en la exposición de motivos, sea la **licuefacción de suelos (no al otro, que es la reconstrucción de casas ruinosas)** que, como ya lo anotamos, es un fenómeno por el cual los terrenos, a causa de saturación de agua y, particularmente en sedimentos recientes, como arena o grava, pierden su firmeza y fluyen como resultado de fenómenos naturales, asunto muy propio en las islas.

Para las viviendas "existentes" afectadas por dichos fenómenos, merecerían, sin duda, reubicación y la ayuda de un bono del Fondo de Subsidios para la Vivienda, esto como una finalidad social. Sin embargo, es nuestro criterio que no se podría otorgar dicho bono a la familia si no está dentro del censo oficial (que lo exige la ley)[9], así como que existan los estudios de factor socioeconómico, y, para esta nueva categoría, la existencia de un estudio de características de suelo que así lo amerite. **Pero resulta que la norma o el texto nuevo propuesto en el Proyecto de Ley bajo examen no menciona lo que la exposición de motivos indica (sea, su limitación al problema de la licuefacción de suelos), y, tal indeterminación regulatoria, abre ciertamente un portillo en sentido, en el tanto permitiría**

petróleo, sustancias hidrocarburadas, depósitos de minerales radioactivos, servicios inalámbricos – lo que modernamente se conoce como espacio electromagnético-, ferrocarriles, muelles y aeropuertos que estén en servicio. Es importante señalar, que los bienes que conforman el patrimonio nacional gozan de especial protección, de manera que no son susceptibles de ser apropiados por particulares y ni siquiera por la Administración Pública…"

[9] La Procuraduría General de la República en el OJ-069-2021 de 15 de marzo 2021 a propósito del pronunciamiento sobre el expediente legislativo N° 21.788, "MODIFICACIÓN DE LOS ARTICULOS 66, 68 Y 69 DE LA LEY N° 7052, LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA) Y SUS REFORMAS", señaló que "La Ley N.° 9779 tiene un alcance restringido, pues tiene por objeto proteger únicamente a las personas que, de acuerdo con el censo oficial que debe levantar el Instituto Mixto de Ayuda Social, han poseído, de manera pública, pacífica e ininterrumpida, un terreno – con una construcción habitacional - en un territorio insular por diez años antes de la entrada en vigencia de esa Ley."

formular nuevas edificaciones o construcciones no sujetas a los antecedentes de licuefacción, por ende, a control material y legal.

Por ello, esta Asesoría tiene claro que el texto, tal cual está, permitiría edificaciones sin estudios de suelos para reubicación, puesto que únicamente señala "***reubicación y construcción*** *de viviendas* ***nuevas que así lo requieran"*** y ese "que así lo requieran" no queda sujeto a ningún parámetro objetivo sujeto a fiscalización. En adición, como asesoría parlamentaria, estamos totalmente de acuerdo con el acucioso señalamiento de la Asesoría Jurídica del SINAC, Oficio SINAC-AJ-CJ-072, de 11 de octubre del 2021, cuando infiere correctamente:

> *"Consiste en habilitar, como supuesto para aplicación de beneficio, la realización de construcciones nuevas,* ***bajo un marco de discrecionalidad alta*** *("cuando así lo requieran), como también eliminar el requisito de existencia de construcciones habitacionales previas a la vigencia de Ley.*
> *Esto aduce a que el terreno y construcción ya existente no tendría relevancia para el otorgamiento del beneficio, asimismo conlleva a la posibilidad de considerar cualquier terreno distinto al ya ocupado para aplicación del beneficio, sin indicar si el mismo se encuentra o no en territorio insular.*
> *La propuesta indudablemente abre la posibilidad de aplicar el beneficio señalado para la construcción de nuevas viviendas, con la condición indeterminada de "cuando así lo requieran", en adición no específica si estas serán reubicadas en terrenos insulares o no. Asimismo, bajo esta línea se elimina la frase "viviendas existentes en los territorios insulares de nuestro país",* ***lo que comprende la eliminación de un requisito sustancial de la norma actual****."*

Téngase, entonces, en cuenta que el presente proyecto de ley (texto base) podría llevar a interpretaciones extensivas contrarias al principio precautorio o de progresividad en materia ambiental[10] o de indisposición de los bienes públicos del Estado. Véase que el nuevo texto agrega nuevas construcciones en territorios insulares. **Esas nuevas construcciones no son para futuros beneficiaros, sino, solo, insistimos, para los que tengan una concesión en Derecho de ocupación de la zona restringida de la respectiva Isla.** Si ello no se respeta o se tergiversa, **sería incongruente e incompatible con el régimen**

[10] Compartimos la preocupación del SINAC respecto de lo sensible que resulta este tipo de implicación en la decisión legislativa, caso en que no se incluyan parámetros necesarios y objetivos, pues eso podría repercutir en una posible regresión en materia ambiental y vulneración a la objetivación de la tutela ambiental, al interponerse un criterio distinto al científico en materia de determinación del Patrimonio natural del Estado. Sin embargo, también está en la balanza el asentamiento humano con derecho de ocupación pública, pacífica e ininterrumpida por mínimo de diez años, a la cual el Estado debe conceder la posibilidad de habitabilidad digna; empero, eso sí, bajo criterios técnicos que deben prevalecer para el otorgamiento de la autorización de reubicación y construcción nueva a los poseedores existentes. Se parte del hecho que hay viviendas que, por estar en suelos no aptos, no pueden repararse, ni se pueden invertir fondos de la Hacienda como dice la CGR, en esos casos, previo estudio podría otorgarse el nuevo beneficio, sin decisión discrecional al respecto.

jurídico de dominio público que rige las islas, lo debilitaría, así planteado por la OJ 069 2021 de la PGR.

Así mismo, **esta Asesoría es partícipe de la observación que hace la Contraloría General de la República[11] cuando manifiesta que se deben cumplir las regulaciones relativas al ordenamiento y planificación territorial, particularmente los Planes Reguladores de las Zonas Marítimas, así como las regulaciones ambientales pertinentes, de modo que no se generen distorsiones y riesgos en lo que corresponde a la protección, conservación del demanio público, y constatar la capacidad de los suelos.**

De manera que, tal y como está redactado el proyecto de ley, se genera incertidumbre, indeterminación y portillos para que sujetos o familias sin ocupación legal, o sin concesión, o sin vivienda existente, intenten listarse en nuevos proyectos de construcción de vivienda en las islas. Además, que, por otro lado, como se indicara, la ambigüedad del texto no es conteste con la exposición de motivos que presenta un problema científico sobre suelos, llamado licuefacción, el cual no figura en el constructo de la norma propuesta, para que se autoricen las reubicaciones y nuevas construcciones. **Téngase presente que se trata de bienes dominicales de la Zona Marítimo Terrestre, y patrimonio nacional del Estado, que ya tiene sus limitaciones en las leyes respectivas de previa cita.**

El proyecto podría ser viable si se integra el tema del estudio de suelo por problemas de licuefacción y, ahí sí, permitir la reubicación y nueva construcción bajo el principio constitucional de razonabilidad. **Sin embargo, este es un factor que debería pasar por el tamiz de constitucionalidad, pues tampoco se puede obviar que muchas familias o la generalidad de ellas carecen de concesiones en las islas y sin concesiones no es posible obtener por parte de la Municipalidad licencias constructivas, por lo que no sería posible otorgar el bono de vivienda bajo dicha situación**. Esto lleva a indicar que la Asamblea Legislativa, para dar una solución, **tendría que abrir un régimen de excepción temporal mediante un transitorio, pues lleva razón el dictamen negativo al Expediente N° 21788 al manifestar que la declaratoria de un permiso o una concesión en las islas depende de la existencia de un plan regulador vigente** (Resolución Nº 2015-019468 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

En otras palabras, se reitera, **hay una situación sistémica no resuelta, sin plan regulador no se puede otorgar una concesión y sin concesión no se pueden emitir permisos de construcción, por ende, no se pueden otorgar bonos de vivienda**. Para romper ese ciclo y trasladar a esas personas en peligro de desplome de casas por problemas de suelo, tendría la Asamblea que dar una autorización temporal, sin perjuicio del principio de Autonomía Municipal, pero enmarcada en

[11] CGR, DFOE-CIU-0392, 28 de octubre de 2021.

parámetros objetivos donde medie el estudio técnico de la inestabilidad por licuefacción, todo en resguardo de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad y del principio precautorio.

Finalmente, hacer recordatorio que la Sala Constitucional mediante Resolución N° 5756-1996, del 30 de octubre de 1996, declaró la posibilidad de la adopción por parte de las Municipalidades de la medida de destrucción, demolición, de obras involucradas que se encuentran efectivamente dentro de la zona marítimo terrestre y que éstas, se realizaron al margen de lo dispuesto en la Ley.

La Asamblea Legislativa, para que esas personas no se vieran en la calle, ha venido dictando leyes transitorias, como la Ley No. 9242 del 06 de mayo del 2014, del 09 de junio del 2014, misma que se modifica por Ley N° 9408 del 18 de noviembre del 2016, denominada ampliación de los plazos del artículo 4 de la Ley N. º 9242, Ley para la Regulación de las Construcciones Existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre, de 6 de mayo de 2014 y del Transitorio I de la Ley N.º 9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial, de 27 de marzo de 2014. Medidas que han sido paliativas aunque nunca definitivas y que abarcan los territorios insulares por ser parte de la ZMT. Cada vez que se aproxima un vencimiento de plazo las y los legisladores dictan prórroga, esto obviamente no está resolviendo la situación de ocupantes en precario.

Esta asesoría no aconseja eliminar “existentes”,pues debilita la Ley vigente en demérito de la demanialidad de las islas.

V. ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El título de proyecto de ley es tan general que da la idea que se reforman muchos artículos de la Ley N°7052, y solamente se afecta el numeral 66 de ese cuerpo legal, así las cosas, el título del proyecto debería decir: “REFORMA DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY N°7052, LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA), DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1986 Y SUS REFORMAS.” Asimismo el título del proyecto da a entender que se autorizan, en general, bonos del Banhvi para nuevas construcciones, lo cual debe ser ajustado bajo los límites de la reforma.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental, el presente proyecto de ley **NO** puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones allí dispuestas[12].

Consultas

Obligatorias:

- Municipalidades que administren territorios insulares
- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

VII. FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y Leyes:

- Constitución Política de 1949.
- 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 No 9779, Reforma Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), de 12 de noviembre de 2019.
- Ley N° 4240, Ley de Planificación Urbana, de fecha 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.
- Ley N° 6043, Ley de Zona Marítimo Terrestre, de 02 de agosto de 1977 y sus reformas.

Proyectos de Ley:

- Expediente Legislativo N° 22377, REFORMA DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI.

[12] "Artículo 124.- (…) No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), **14),** 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

PARA QUE EL BANHVI OTORGUE BONOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ISLAS

- Expediente Legislativo N° 19764, “ADICIÓN DE UN CAPÍTULO IV A LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA PARA AUTORIZAR AL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA PARA EMITIR BONOS DE VIVIENDA A LOS HABITANTES DE LOS TERRITORIOS INSULARES.
- Expediente Legislativo N° 21788, “MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 66, 68 Y 69 DE LA LEY N° 7052, LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI (BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA) Y SUS REFORMAS”

Departamento de Servicios Técnicos

- Oficio AL-DEST-IEC-008-2021, con fecha 8 de marzo del 2021.
- Oficio AL-DEST-IJU-010-2021, de fecha 19 de enero del 2021.

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales

- Exp. 21788. Informe de sub comisión (Informe Negativo de Mayoría), de 24 de agosto del 2021.
- Exp. 21788. Dictamen Negativo Unánime, de 31 de agosto del 2021.

Poder Ejecutivo

Decretos Ejecutivos:

- Decreto Ejecutivo N° 25721, Reglamento a la Ley Forestal.

Banco Hipotecario de la Vivienda

- Oficio GG-OF-0086-2021, de 26 de enero de 2021.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

- Oficio SINAC-AJ-CJ-003-2021 de 26 de enero de 2021
- Oficio SINAC-AJ-CJ-072, de 11 de octubre del 2021.

Procuraduría General de la República

- OJ 069 2021, de 15 de marzo de 2021.

Poder Judicial

Sala Constitucional de la CSJ:

- Sentencia N° 2015-019468.
- Sentencia N° 2002-03821.
- Sentencia N° 1996-05756.

Contraloría General de la República

- DFOE-CIU-0392, 28 de octubre de 2021.

Portales Internet:

- https://rsn.ucr.ac.cr/documentos/educativos/geologia/571-licuacion-de-suelos-durante-terremotos

Elaborado por: bar
/*lsch//20-1-2022
c. archivo// 22377 iju