DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-233-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N.°7052"

EXPEDIENTE N° 22.990

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

ALEX PIEDRA SANCHEZ
ASESOR PARLAMENTARIO

REVISADO Y SUPERVISADO POR:
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A. I.

4 DE AGOSTO, 2022

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. ANTECEDENTES 3

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) 3

IV. ANALISIS DE FONDO 4

V. ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 73 bis de la Ley 7052 6

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA 9

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 10

Votación 10

Delegación 10

Consultas 10

Obligatorias 10

VIII.- FUENTES 10

AL-DEST-IJU-233-2022
INFORME JURIDICO[1]

"MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N.°7052"

EXPEDIENTE N° 22.990

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley propone reformar el artículo 73 bis de la Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero para la Vivienda (SFV) y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), del 13 de noviembre de 1986 y sus reformas, para que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) pueda desarrollar, a pesar de ser entidad autorizada, proyectos de vivienda.

Según explica la exposición de motivos, dada una serie de interpretaciones a la Ley, el INVU, aun con sus fines y competencias legales, siendo entidad autorizada actualmente, no puede desarrollar proyectos habitacionales, dada esa condición, le está prohibido desarrollar proyectos de vivienda, razón por la cual se plantea la excepción por vía de reforma legal.

II. ANTECEDENTES

Según una revisión realizada por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, en la corriente legislativa no existen expedientes relacionados con el tema tratado por el proyecto de ley en estudio.

III. VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

De conformidad con el análisis realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, el proyecto de ley presenta vinculación con ODS, de la siguiente forma:

> *"El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030. Se relaciona con dos de las metas de los ODS 1y 10, en lo que se refiere a*

[1] Elaborado por ***Alex Piedra Sánchez***, Asesor Parlamentario, Supervisado por ***Bernal Arias Ramírez***, Jefe de Área Jurídico Social, Revisión y Supervisión final, Selena Repetto Aymerich, Directora, a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

brindar bienestar e igualdad de oportunidades a las familias en pobreza y pobreza extrema."

Dicha Área departamental considera que el impacto es positivo en virtud de que los objetivos 1 y 10 corresponden a pobreza y reducción de las desigualdades sociales.

IV. ANALISIS DE FONDO

El Sistema Financiero de la Vivienda (SFV), según los artículos 1 y 2 de la de la Ley N° 7052, es una entidad de interés público, cuyo objetivo principal es 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 relacionados. Ciertamente, el SFV está integrado según la normativa de cita, por el BANVHI y las entidades autorizadas.

El BANVHI es el ente rector del Sistema y según el artículo 5 de ese cuerpo normativo tiene entre otros objetivos, el obtener recursos, coordinar la adecuada distribución de los que recauden las entidades autorizadas, y destinarlos exclusivamente a los fines que señala la ley, que es la solución del problema habitacional para sectores de la sociedad más vulnerables.

Al BANVHI le corresponde también, promover y financiar a las entidades autorizadas y garantizar las operaciones de estas, en los términos de la Ley de marras y de sus reglamentos. Es decir, el BANVHI obtiene recursos para vivienda y servicios asociados que son canalizados por medio de las entidades autorizadas, y de paso a los usuarios del SFV.

Debe entenderse que el BANVHI dota de recursos a las entidades autorizadas para efectos de brindar soluciones de vivienda; empero no opera directamente con el público. Las relaciones con el público las realizan las entidades autorizadas, a las que el BANVHI les asigna recursos, y son ellas las que otorgan el financiamiento a las personas[2].

[2] *"Artículo 9º-El Banco Hipotecario de la Vivienda no estará facultado para hacer operaciones financieras directamente con el público. Conforme con esta Ley, las entidades autorizadas y las instituciones, públicas o privadas, dedicadas al financiamiento de vivienda podrán conceder préstamos a las personas calificadas como usuarios del Sistema, para la construcción, o adquisición de viviendas o la adquisición de lotes. Sin embargo, podrán participar en operaciones de compra de activos hipotecarios o de activos financieros de otro tipo a las entidades autorizadas, tendientes a generar operaciones de titularización hipotecaria, operaciones fiduciarias o de cualquier otro tipo, que permitan la movilización de dichos activos para generar nuevos recursos financieros. Los activos hipotecarios o financieros en general que compre o adquiera el Banco Hipotecario de la Vivienda según esta disposición, serán fideicometidos en la forma que establezcan los respectivos reglamentos del Sistema y los correspondientes contratos, de acuerdo con la necesidad de la operación". (*Ley N° 7052)

Cabe indicar que el BANVHI, según el artículo 73 de la Ley N° 7052, es el que autoriza a las entidades a operar en el SFV. Y, por su parte, el artículo 72 de la Ley dicha, señala cuáles entidades pueden ser autorizadas a operar, veamos:

> *"Artículo 72.- Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, podrán optar por la condición de entidades autorizadas de conformidad con lo previsto en ella y en sus reglamentos, las instituciones siguientes: //a) Las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo sin perjuicio de lo dispuesto en el transitorio VII de esta ley. //b) Los bancos del Estado y los privados, así como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. //c) Las cooperativas conforme al artículo 102 de la presente ley. //ch) Las fundaciones constituidas con fondos donados en el extranjero, que excedan la suma de diez millones de dólares ($10.000.000,00), moneda de los Estados Unidos de Norteamérica y que se dediquen a programas de vivienda, tendrán las atribuciones descritas en el artículo 75 de la presente ley, excepto lo establecido en los incisos a) y ch) y siempre que se sometan a todos los controles contables y financieros o de otro tipo aplicables a las mutuales. //d) Otros organismos públicos especializados en el financiamiento de viviendas. //e) Las asociaciones solidaristas, conforme a las limitaciones que establezca el Banhvi".*

De forma simple el Fondo de Subsidio para la Vivienda explica la función del BANVHI y las entidades autorizadas en el SFV, de la siguiente forma:

> *"El Sistema Financiero está conformado por un banco de segundo piso o sea que no atiende al público, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), y sus Entidades Autorizadas que son las que atienden directamente al público. Actualmente, son entidades autorizadas: las Mutuales, algunas cooperativas, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), los bancos públicos, el Banco Popular, algunos bancos privados y la Fundación Costa Rica-Canadá. Funciones del BANHVI: definir las políticas de financiamiento en materia de vivienda de interés social, distribuir recursos de subsidio entre las entidades autorizadas, aprobar las instituciones que ingresen al SFNV, incentivar el ahorro y aprobar las solicitudes del bono familiar de la vivienda. Las Entidades Autorizadas tienen como funciones: tramitar ante el BANHVI las solicitudes del bono familiar de la vivienda, otorgar créditos y velar porque los recursos del bono y del crédito se destinen exclusivamente a la construcción o mejoras de una vivienda y construcción o mejora de infraestructura.*[3]

Siendo que a las entidades autorizadas les está prohibido desarrollar los proyectos que financian, según el artículo 73 bis de la Ley N° 7052[4], es que el proyecto de ley

---

[3] https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/Conozcamos_el_SFNV.pdf, 07 de junio de 2022.

[4] *"Artículo 73 bis. A las entidades autorizadas les está prohibido: //a) Realizar directamente proyectos o construcciones individuales de vivienda. Se exceptúan las reparaciones, mejoras u obras adicionales que se deban efectuaren inmuebles adjudicados como pago de obligaciones*

propone que al INVU, dado sus fines, se le exceptué de esa prohibición. Ello en virtud de que actualmente el INVU, según el artículo 106 de su Ley Orgánica, Ley N° 1788 de 24 de agosto de 1954 y sus reformas actúa como ente público con función de financiamiento de vivienda, al igual que los bancos comerciales del Estado, el INS y la CCSS.

V. ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN AL INCISO A) DEL ARTÍCULO 73 bis de la Ley 7052

Según la propuesta de ley, los cambios al artículo 73 bis se visualizan con claridad en la siguiente tabla comparativa:

Ley vigente N° 7052	Proyecto de Ley 22990
Artículo 73 bis. A las entidades autorizadas les está prohibido: a) Realizar directamente proyectos o construcciones individuales de vivienda. Se exceptúan las reparaciones, mejoras u obras adicionales que se deban efectuar en inmuebles adjudicados como pago de obligaciones	Artículo 73 bis- A las entidades autorizadas les está prohibido: a) Realizar directamente proyectos o construcciones individuales de vivienda, **a excepción del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en razón de su naturaleza jurídica y de sus objetivos sociales.** Asimismo, se exceptúan las reparaciones, mejoras u obras adicionales que se deban efectuar en inmuebles adjudicados como pago de obligaciones. (…)

Al respecto esta Asesoría debe recordar que toda excepción a una norma debe ser justificada razonablemente, y en este caso con mucha más razón, por tratarse de una Institución Autónoma del Estado (requiere consulta obligatoria), ello para evitar discriminación respecto de otras personas o entidades. Sin embargo, en este caso, es parte de la libertad configuradora del legislador ampliar las facultades o competencias de una entidad pública siempre que no contravenga normas constitucionales, y en este caso, a nuestro juicio, no hay ningún tipo de roce. Entonces, **esta Asesoría considera razonable la excepción propuesta, pues lejos de constituir un conflicto de intereses, el INVU bien podría ostentar la doble condición de entidad autorizada del SFV y desarrolladora de proyectos de vivienda y contribución a la dotación de servicios públicos en dichos**

//b) Financiar total o parcialmente, con cargo a los recursos del FOSUVI, proyectos o construcciones individuales de vivienda para ser ejecutados por una empresa desarrolladora o constructora, en los que alguno de sus miembros de junta directiva, el gerente general o subgerentes, sus ascendientes y descendientes hasta el tercer grado, tengan acciones, sean socios o empleados".

proyectos, pues estos propósitos no se apartan de sus fines y atribuciones, espíritu que surge desde su creación como Institución que, por cierto, a falta de competencias como esta, se ha visto sumida en un papel poco trascendente en los últimos lustros, de suyo, el INVU otrora desarrollaba proyectos de obra de vivienda. Sería volver a retomar ese rol o papel trascendental.

Con la iniciativa se refuerza su ley, y se afianza la institución descentralizada del Estado en doble condición, como entidad financiera con recursos disponibles y como cristalizadora de vivienda digna con servicios adecuados a sectores carentes de este tipo de infraestructura.

Desde esa perspectiva, la excepción a la prohibición de que entidades autorizadas del SFV desarrollen proyectos, dada las finalidades y atribuciones del INVU, se justifica razonablemente.

Además, hemos hecho lectura de otras atribuciones o finalidades que tiene el INVU, justamente, según el artículo 4 de la Ley N° 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, del 24 de agosto de 1954 y sus reformas, está, entre otras, orientar sus actividades con miras a obtener un mayor bienestar económico y social, procurando a la familia costarricense una mejor habitación y los elementos conexos correspondientes, el proyecto de ley se sitúa dentro de este parámetro.

Por otro lado, ya tiene como facultad planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, como localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público para satisfacer las necesidades consiguientes.

Otro objetivo que le guía es proporcionar a las familias que carezcan de alojamiento adecuado los medios necesarios para obtener una vivienda que reúna los requisitos indispensables a efecto de facilitar el desarrollo y conservación de la salud física y mental de sus moradores. Y de manera preferente atender el problema de las familias de más bajos recursos de la colectividad, tanto en las ciudades como en el campo.

Aunado a los anterior, la reforma al inciso a) del artículo 73 bis de la Ley N° 7052 es absolutamente compatible con varios incisos del artículo 5 de la Ley Orgánica del INVU, especialmente con los siguientes ordinales:

> *Artículo 5º.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones esenciales:*
>
> *(…)*

b) Formular planes generales para la construcción e higienización de viviendas o de unidades vecinales; o para la formulación de urbanizaciones, atendiendo a las necesidades, a la gravedad y a la urgencia que presente el problema de la vivienda rural o urbana, en los diversos lugares del país y a las exigencias del urbanismo.
Los programas a que se refiere este inciso se ejecutarán primeramente en aquellos cantones en que, de acuerdo con los datos suministrados por la Dirección General de Estadística y Censos, haya más necesidad de viviendas, tomando en cuenta la cantidad de éstas que, por su mal estado, sea necesario renovar y la urgencia de casas para alojar nuevas familias, conforme a la intensidad de crecimiento de cada población;

c) Construir viviendas higiénicas, de tipo individual o colectivo, al alcance de familias de escasos recursos económicos, a base de programas de conjunto y aun individuales, que tiendan al ordenamiento de zonas de vivienda;

ch) Eliminar gradualmente de las áreas urbanas las construcciones y viviendas insalubres o peligrosas, mediante planes adecuados de reconstrucción o de readaptación de la mismas, que el Instituto elaborará dentro de las mejores normas de seguridad para sus inversiones, tomando en cuenta, desde luego, el aspecto social que el problema presente.
Para estos efectos, el Ministerio de Salubridad Pública y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo procederán, conjunta o separadamente, de acuerdo con los artículos 282 y 283 del Código Sanitario.

d) Fomentar la construcción, higienización, reparación o ampliación de viviendas y estimular la ejecución de obras de urbanización y saneamiento urbano por parte de personas o entidades privadas o pública, siempre que se ajusten a las normas técnicas que dicte el Instituto;

e) Ejecutar, dentro de sus programas de construcción de viviendas, las obras de urbanización y saneamiento urbano. Y construir los centros para los servicios comunales necesarios;

f) Promover la coordinación de las actividades relativa a viviendas y urbanismo de todas las dependencias del Estado y sus Instituciones y Corporaciones autónomas que se ocupen de estos asuntos;

(…)

h) Arrendar, vender, permutar, gravar y administrar las viviendas, centros de servicio comunal que adquiera o construya, así como los demás bienes de su propiedad;
i) Conceder préstamos en efectivo o en materiales, con garantía hipotecaria, para la construcción, reconstrucción, ampliación o higienización de urbanización, barrios o viviendas urbanas o rurales, dentro de las normas reglamentarias que aseguren su positivo beneficio para la comunidad, de acuerdo con los fines que persigue esta ley.
Los créditos por materiales a que se refiere este inciso, sólo podrán ser otorgados si el interesado garantiza a satisfacción del Instituto que suplirá el terreno y la mano de obra;

(…)

n) Adquirir, conforme al derecho común o mediante expropiación, de acuerdo con la ley correspondiente, bienes muebles o inmuebles. Las expropiaciones las decretará el Poder Ejecutivo ante gestión expresa y motivada del Instituto y determinado las necesidades y condiciones de las mismas.
Fuera de los determinados en las leyes vigentes, son motivo de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación; la necesidad de efectuar obras de crecimiento o ensanche de ciudades o conglomerados urbanos; de seguridad; de saneamiento; de ornato; de embellecimiento; de construcción o modernización de barrios; de apertura o ampliación de calles, plazas, parques y jardines públicos;

ñ) Celebrar todos los contratos y realizar todos los actos administrativos, civiles, industriales o comerciales que sean convenientes y/o necesarios para el mejor cumplimiento de sus fines; incluyendo la constitución de fideicomisos, cuya administración financiera y contable podrá ser contratada con las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a la auditoría interna del Instituto o la Contraloría General de la República.
El Instituto queda facultado para traspasar, a título gratuito, las áreas públicas y comunales de sus programas a la entidad que corresponda, las que se tendrán como parte del porcentaje que debe cederse para parques y facilidades comunales, según las leyes o los reglamentos de urbanización y fraccionamiento.

o) Dar información y ayuda técnica a las personas de pocos recursos, a fin de que puedan construir viviendas propias y debidamente planeadas, todo de acuerdo con el Reglamento que sobre el particular sea dictado.

(…).

En síntesis, esta asesoría no observa problema alguno de constitucionalidad o legalidad y es parte de la discrecionalidad soberana del Parlamento aprobar la modificación.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Se debe de incluir en el encabezado del artículo la fecha de la ley a adicionar. También se recomienda variar el título del Proyecto para que diga:

"MODIFICACIÓN DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 73 BIS DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, LEY N.°7052"

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Según el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de votos presentes.

Delegación

Este proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, de conformidad con el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- INVU
- BANCOS COMERCIALES DEL ESTADO

Facultativas

- BANVHI

VIII.- FUENTES

Constitución Política

- Artículo 50, en cuanto al derecho de los habitantes a que el Estado promueva el mayor bienestar.
- Artículo 121 inciso 1) en cuanto a la atribución de la Asamblea Legislativa de aprobar, reformar y derogar leyes.

Leyes:

- Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero para la Vivienda (SFV) y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI), del 13 de noviembre de 1986 y sus reformas.

- Ley N° 1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, del 24 de agosto de 1954 y sus reformas.

Portales Internet:

- https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/Conozcamos_el_SFNV.pdf, 07 de junio de 2022.

Elaborado por: aps
/*lsch//4-8-2022
c. archivo//22990IJU//d/s/sil