

**Al contestar refiérase
al oficio No. 16824**

30 de octubre, 2019
DFOE-EC-0783

Licenciada
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley *“Adición de un capítulo III al Título 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

Se atiende su oficio AL-CPAS-655-2019, mediante el cual solicita el criterio de la Contraloría General de la República en relación con el texto del proyecto de ley denominado *“Adición de un capítulo III al Título 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”*, tramitado bajo el expediente N° 21.384.

I. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO

El citado proyecto de ley tiene como principal objetivo **fortalecer, impulsar y asegurar** la figura del bono colectivo, mediante la incorporación de un capítulo nuevo a la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda y creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, Ley N° 7052, correspondiente a la creación del Fondo del Bono Colectivo y la regulación del mismo; y a su vez, se modifica el artículo 1 de la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley N° 8683, estableciendo, expresamente, como destino de los recursos recaudados por concepto del impuesto solidario el financiamiento del bono colectivo.

DFOE-EC-0783

2

30 de octubre, 2019

II. ASPECTOS A CONSIDERAR

En virtud de los antecedentes detallados en la exposición de motivos del proyecto de ley acá analizado, resulta oportuno informar a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales sobre el resultado de la gestión de apelación presentada por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) el 14 de febrero de 2018 (mediante oficio GG-OF-0138-2018), para efectos de utilizar los recursos del impuesto solidario en los programas de bono colectivo.

En ese sentido, se hace de su conocimiento que en atención a ese recurso de apelación, interpuesto por el BANHVI, el Despacho Contralor de la Contraloría General emitió la resolución R-DC-005-2019 de las quince horas con treinta minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve, mediante la cual resolvió lo siguiente:

“...se resuelve: 1) Declarar sin lugar el recurso de apelación interpuesto por el señor Luis Ángel Montoya Mora, Gerente General del BANHVI, con el aval de la Junta Directiva de esa entidad, contra el oficio N° 15879 (DFOE-EC-0862) del catorce de diciembre de dos mil diecisiete, del Área de Fiscalización de Servicios Económicos de esta Contraloría General, que ordena al BANHVI tomar las acciones inmediatas para que los recursos provenientes de la Ley N° 8683 se destinen exclusivamente a los objetivos señalados por el legislador, el cual se confirma en todos sus extremos. 2) Confirmar el dimensionamiento efectuado por el Área de Fiscalización de Servicios Económicos y rechazar la petición subsidiaria para que los efectos del oficio impugnado no alcancen los proyectos de bono colectivo que se encontraban en trámite al momento de su notificación. 3) Instruir al Área de Fiscalización de Servicios Económicos para que gestione ante el Poder Ejecutivo la modificación del artículo 3 del Reglamento a la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Decreto Ejecutivo N° 35515-H, en lo que al financiamiento del bono colectivo se refiere, al no ser legalmente procedente que posibilite destinar recursos del impuesto solidario para ello”.

Por consiguiente, en atención a lo resuelto por el Despacho Contralor en su resolución N° R-DC-005-2019 y con fundamento en las competencias constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General, en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; el artículo 11 y 12 de su Ley Orgánica, N° 7428, el Área de Fiscalización de Servicios Económicos, mediante oficio DFOE-EC-0440 (09051) del 25 de junio de 2019, ordenó lo siguiente: *“...se le ordena al Ministerio de Hacienda, en su condición de emisor del “Reglamento a la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda”, realizar las acciones necesarias para reformar el párrafo segundo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° DE-335515-H “Reglamento a la Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda”, de manera que se garantice que los recursos provenientes de la Ley Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, N° 8683, se destinen, única y exclusivamente, al cumplimiento de los objetivos establecidos por el legislador”.*

Al respecto, el Ministerio de Hacienda mediante acuerdo DM° 0122-2019 del 7 de agosto de 2019, acordó acoger e implementar la orden emitida por el Órgano Contralor, mediante oficio DFOE-EC-0440, referente a la modificación del artículo 3

DFOE-EC-0783

3

30 de octubre, 2019

del Reglamento a la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Decreto Ejecutivo N° 35515-H. En ese sentido, dicho Ministerio giró instrucciones a la Directora General de Hacienda, para que en el plazo de 2 meses formalice la reforma ordenada; resolución que deberá ser informada a la Contraloría General a más tardar el 1 de noviembre de 2019.

III. OPINIÓN DEL ÓRGANO CONTRALOR

Cabe indicar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto de ley que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que por su especialidad, le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

1. SOLUCIÓN HABITACIONAL COMO OBJETIVO PRINCIPAL DE LA LEY N° 7052

En virtud de que la propuesta legislativa busca crear, a nivel legal, el *Fondo del Bono Colectivo* y para esos efectos, sumar un nuevo destino a los recursos del impuesto solidario regulado en la Ley N° 8683; y, considerando que la necesidad primaria que la Ley N° 7052, corresponde a brindar una solución al problema habitacional del país, es necesario que el legislador valore mediante fundamento técnico, la pertinencia de destinar el 30% de los recursos recaudados al amparo de la Ley N° 8683, a obras de mejoramiento urbano e infraestructura social en contraposición a la posibilidad de mantener que el 100% de los fondos recaudados con el denominado impuesto solidario se utilicen para obras habitacionales; es decir, que se valore el impacto y costo de oportunidad que se generaría al desarrollo y subsidio de los programas habitacionales, objetivo principal de la Ley N° 7052.

2. DUPLICIDAD DE FUNCIONES

Siendo que el proyecto de ley expone el acceso y facilitación de alternativas para la atención de necesidades de vivienda digna y servicios básicos (educación, salud, centro de cuido, cultura y deporte) como parte de la motivación del mismo, se considera relevante que se analice el campo de acción, naturaleza, y finalidad de instituciones como el Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Instituto Costarricense del Deporte y Recreación, municipalidades y otros, en el tanto podría generarse una eventual duplicidad de funciones entre el BANHVI y esas entidades gubernamentales, u otras, encargadas de los servicios básicos indicados; sumado a que el proyecto omite delimitar el campo de acción de las entidades¹ que podrían estar involucradas en la atención de esa actividad, y omite establecer el posible marco de coordinación respectivo.

Asimismo, es importante que se considere que actualmente, en la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, N° 7509, se establece el impuesto sobre los bienes inmuebles (terrenos, instalaciones o construcciones fijas) en favor de las municipalidades para

¹ A saber, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Instituto Mixto de Ayuda Social, las municipalidades o los demás entes públicos con competencias relacionadas con las obras que se pretenden financiar

DFOE-EC-0783

4

30 de octubre, 2019

promover el desarrollo de la comunidad, el mejoramiento de los servicios prestados a la colectividad, para la ejecución de obras que fomenten el desarrollo local y la atención oportuna de las necesidades prioritarias de los ciudadanos del cantón.

Al respecto, se debe indicar que dichas duplicidades generan mayor dificultad en la evaluación de resultados y el control de la gestión estatal. Al respecto, la Contraloría General en su Memoria Anual 2011, señaló una serie de criterios que se sugiere considerar en las discusiones legislativas respecto al ensanchamiento del Estado y la creación o modificación de instituciones públicas; entre los cuales, se citan los siguientes:

¿Qué necesidad se requiere solventar con la iniciativa? ¿Cuáles son los sujetos responsables de cada una de las funciones establecidas? ¿Cuál es el esquema jurídico que se propone y cuál es el que mejor se adapta a los fines pretendidos por la iniciativa? ¿Existen los recursos económicos suficientes para cubrir los gastos futuros de la iniciativa? ¿Qué actividad alternativa se verá afectada con esta desviación de recursos y cuál será el impacto sobre la colectividad? ¿Quiénes son los operadores públicos en la actividad relacionada con esta iniciativa? ¿Existen otras instancias con funciones similares? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional? ¿Se generan ahorros o se logran economías de escala con la iniciativa? ¿Se crea o se disminuye la capacidad del aparato estatal de adaptarse a nuevas realidades económicas y sociales? ¿Cuál es el grado de afectación sobre los recursos de libre disponibilidad del gobierno? ¿Se provoca rigidez al accionar de la política pública del gobierno? ¿Quién ejerce la política pública en esta materia? ¿Cuáles deben ser las relaciones de coordinación intra e interinstitucional para lograr los objetivos pretendidos? ¿Se establece con claridad la obligatoriedad de tales relaciones de coordinación? ¿Ante quién rinde cuentas? ¿Cuáles son las implicaciones del incumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos? ¿Es necesario que esta iniciativa modifique o derogue el marco institucional existente? ¿Se consideran en la iniciativa los mecanismos de revisión institucional de frente a cambios en las motivaciones que justifican su creación?

Se deja así atendida su solicitud,

Atentamente,



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Alexa González Chaves
Fiscalizadora - Abogada

ddv

Ni: 27520

G: 2019000694-18

Ci: Despacho Contralor