

Al contestar refiérase
al oficio n.º **20096**

28 de noviembre, 2024
DFOE-CIU-0477

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefe de Área
Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley n.º 24.380 “Ley de Vivienda Popular para las islas: reforma de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI para que se otorguen bonos para la construcción de viviendas en las islas”.

Se atiende el oficio AL-CE2310-0275-2024, fechado 21 de octubre del año en curso, mediante el cual se sometió a consulta el proyecto de ley n.º 24.380 “Ley de vivienda popular para las islas: reforma a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI para que se otorguen bonos para la construcción de viviendas en las islas”.

La opinión correspondiente se emite en concordancia con lo establecido en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, en los que se constituye a la Contraloría General de la República (CGR) como el rector en el control y la vigilancia de la Hacienda Pública, auxiliar de la Asamblea Legislativa siempre relacionado con la materia hacendaria, marco dentro del cual se ejercen nuestras competencias y al cual se circunscribe esta opinión, la que se efectúa sin perjuicio de lo que señalen otros órganos especializados en la materia o con competencias consultivas relacionadas con las diferentes temáticas que se derivan del texto del proyecto que se conoce.

I.- Motivación del proyecto de ley

El proyecto de ley indica que mediante la Ley n.º 9779 se modificó la Ley n.º 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda) del 13 de noviembre de 1986. Esta modificación adicionó un capítulo mediante el cual autorizó al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) a otorgar 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, sin necesidad de contar con un título de propiedad o posesión, creando así un régimen especial para dichos territorios. A pesar de que dicha reforma fue un avance importante, el beneficio incluyó exclusivamente la posibilidad de remodelar, mejorar y reparar las viviendas existentes, dejando de lado la posibilidad de otorgar recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) para la reubicación y construcción de viviendas nuevas en dichos territorios.

La reforma propuesta por medio de este proyecto de ley, permitiría la reubicación y construcción de viviendas para que aquellas personas solas o núcleos familiares que habitan en una vivienda cuyas condiciones son precarias, puedan acceder a un bono de vivienda para reubicación y construcción y, con ello, garantizar que las viviendas sean seguras, dignas y adecuadas, aspecto que resulta fundamental en aras de promover el bienestar y el desarrollo socioeconómico de las personas que habitan los territorios insulares.

Por otra parte, en aras de garantizar el interés público, la reforma plantea autorizar a la Municipalidad de Puntarenas a otorgar las concesiones necesarias para la emisión de permisos de construcción que permitan el otorgamiento de bonos de vivienda y la implementación de proyectos de vivienda popular que cumplan con los reglamentos de desarrollo urbano, garantizando un crecimiento ordenado y sostenible.

II.- Observaciones al proyecto de ley

En cuanto al texto del proyecto de Ley, busca la modificación del artículo 66 de la Ley n.º 7052, que actualmente tiene como alcance el otorgamiento de beneficios y subsidios del SFNV a los habitantes insulares para remodelación, mejoramiento y reparación de viviendas existentes, previo visto bueno otorgado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), mediante el cual se indique que el terreno a utilizar no forma parte del Patrimonio Natural del Estado.

Particularmente, la reforma pretende agregar la reubicación y construcción a la autorización establecida al BANHVI para otorgar beneficios y subsidios a los habitantes insulares que cuenten con viviendas ya existentes en estos territorios, siempre que se cumpla con lo estipulado en el artículo 68 del mismo cuerpo normativo. Además, se agrega a la Ley n.º 7052 el transitorio XII, para autorizar a la Municipalidad de Puntarenas a otorgar las concesiones necesarias para la emisión de permisos de construcción, para el otorgamiento de bonos de vivienda, conforme al artículo 66 precitado.

Respecto a la reforma del artículo 66 de la Ley n.º 7052, cabe mencionar en primer término, que los territorios insulares tienen características muy especiales, puesto que conforme al ordenamiento jurídico son territorios sobre los que el Estado conserva su dominio (artículo 68 in fine de la Ley n.º 7052), lo que les imprime un régimen particular, de ahí que en la propia reforma se mantenga ciertos presupuestos que además se vinculan con el artículo 68 de la misma ley, enfatizando los requisitos base para conceder el subsidio o beneficio, sin los cuales no sería posible su otorgamiento por parte del BANHVI. De la relación de ambas normas los principales aspectos se pueden resumir de la siguiente manera:

- Ser habitantes del territorio insular (personas físicas) mayores de edad.
- Contar con una construcción con fines habitacionales.
- Una posesión del terreno de manera quieta, pública, pacífica e ininterrumpida, por un plazo mínimo de diez años anteriores a la reforma de la Ley 7052 que incluyó las normas para este tipo de subsidios, sea el 12 de noviembre de 2019.
- Contar con el visto bueno de las autoridades técnicas competentes del Sistema Financiero Nacional de Vivienda.
- Debe contar con el visto bueno previo del SINAC para asegurar que el terreno en cuestión esté fuera del patrimonio natural del Estado.
- Que se tenga como fin la mejora de las condiciones de vida de las familias que habitan en los territorios insulares.

De esta forma, resulta claro que por la especial naturaleza de los territorios insulares como dominio público, en el ejercicio de la discrecionalidad legislativa, es indispensable el establecimiento claro de límites que no atenten contra la finalidad propuesta con la iniciativa y en ese sentido, no cualquier persona, tampoco en cualquier momento o sitio, ni para cualquier actividad, podría obtener un subsidio por el Sistema Nacional para la Vivienda en territorios de esta naturaleza, puesto que ello implicaría de manera implícita la enajenación del dominio público o una posesión ilegítima en territorios con regímenes especiales como patrimonio natural del Estado, áreas silvestres protegidas, zona marítimo terrestre, etc., lo que podría traer consigo eventuales responsabilidades para quienes infringieran esos límites.

En tal sentido, se remarca la relevancia del cumplimiento estricto de las regulaciones por parte de cada una de las entidades involucradas para efectos de que se cumpla la finalidad propuesta, desde el propio BANHVI hasta el SINAC, ICT, MIVAH e INVU en lo que compete a sus funciones y con ello no se incurra en riesgos en contra de la hacienda pública.

Por otra parte, en relación con el Transitorio XII mediante el cual se pretende que en *“aras del interés público”* autorizar a la Municipalidad de Puntarenas *“a otorgar las **concesiones** necesarias para la emisión de permisos de construcción, para el otorgamiento de bonos de vivienda de acuerdo con el artículo 66 de la presente ley”*, resulta necesario se aclare dichas concesiones **de uso** que son las concordantes con las reguladas en el citado artículo 66, a efecto de que se distingan claramente de las concesiones para otros fines (turísticos o explotación comercial, etc.) que no son las que se regulan en el proyecto de ley.

Asimismo, la autorización mencionada en la propuesta a la Municipalidad de Puntarenas, se comprende a la luz de la naturaleza jurídica de los territorios insulares como de dominio del Estado, que requieren de una expresa habilitación legal para el otorgamiento de permisos de construcción en las especiales circunstancias y características de esos territorios; por ende en los términos de la reforma, se entiende que únicamente dicha habilitación alcanza a ese municipio, no obstante que pueden darse otros territorios insulares en distintas localidades (cantones). Asimismo, es necesario aclarar el alcance de los permisos de construcción, si solo corresponden a construcciones nuevas o si incluye las remodelaciones, mejoramientos y reparaciones.

Además, es fundamental que el otorgamiento de permisos para la reubicación y construcción de nuevas viviendas se basen en un proceso apoyado en regulaciones que consideren las particularidades de estos territorios y las competencias de otras entidades públicas competentes. Mediante la fiscalización de la Contraloría General en el otorgamiento de permisos de construcción, se evidenció en la Municipalidad de Puntarenas debilidades en la conformación de normativa que regulara ese proceso, en el seguimiento, inspección, sanciones y multas por incumplimientos, situación que en el caso particular de los permisos en territorios insulares para efectos de otorgamiento de beneficios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, podría provocar no solo una falta de aspectos metodológicos para el otorgamiento de los permisos sino también fallas en el control para su otorgamiento y el riesgo ante posibles actos de corrupción.¹

No obstante que los permisos de construcción que plantea la reforma como posibles, tienen características muy particulares en punto a lo que, reiteramos, señalan los artículos 66 y 68 de la Ley n.º 7052, es importante tener en consideración que en materia de planes reguladores que sirven de base al ordenamiento de los territorios, ninguna de las municipalidades costeras cuenta con un plan regulador que abarque la totalidad del territorio de su cantón, que zonifique y especifique los diferentes usos, por ejemplo, de las zonas restringidas, lo que contribuye a un crecimiento desordenado e ilimitado de las poblaciones, un deterioro ambiental y un portillo para legitimar la posesión en tierras de dominio público, así como la construcción de viviendas en zonas donde aún no se ha planificado.

Asimismo, se ha determinado que las municipalidades con jurisdicción en el litoral Pacífico han planificado su territorio de forma fraccionada y sus planes reguladores en la zona marítimo terrestre corresponden a áreas reducidas; estos planes están desarticulados con el entorno nacional, regional, cantonal y ambiental. Además, la mayoría de las municipalidades costeras no conocen todos los regímenes de propiedad presentes en su cantón, el área que los conforma; tampoco tienen delimitado el Patrimonio Natural del Estado, las áreas silvestres protegidas, los territorios indígenas, las ciudades, las marinas y otros sitios regulados bajo normas particulares; incluso algunas desconocen la extensión de la costa del cantón².

III.- Conclusión

De conformidad con lo expuesto, esta Contraloría General solventa la consulta efectuada por la Asamblea Legislativa sobre el proyecto en estudio con el propósito de brindar elementos que le sirvan de insumo para la valoración y discusión de la citada iniciativa de ley, haciendo énfasis en la necesidad de valorar la reforma planteada a la luz de la naturaleza de dominio público de los territorios insulares, que no pueden ser susceptibles de derechos de propiedad por parte de privados y en los que además confluyen distintas naturalezas de territorios como el patrimonio natural del Estado, áreas silvestres protegidas, zona marítimo terrestre, entre otros.

¹ Informe N.º DFOE-LOC-IAD-00005-2023.

² Informe N.º DFOE-AE-IF-12-2014.

DFOE-CIU-0477

5

28 de noviembre, 2024

Por lo anterior, para garantizar que la reforma cumple con la finalidad propuesta en el otorgamiento de subsidios para habitantes de territorios insulares, es indispensable el cumplimiento estricto de los supuestos que establece la reforma por parte de cada entidad pública que deba involucrarse, sea desde el BANHVI, SINAC, MIVAH, INVU, ICT, hasta las municipalidades (particularmente la de Puntarenas como única habilitada para las concesiones que regula la reforma) con la promoción de planes reguladores que sean instrumentos de ordenamiento territorial que entre otros, reflejen los distintos regímenes de propiedad, de manera que no contribuyan, entre otros, con un crecimiento desordenado e ilimitado de las poblaciones, y que se evite el riesgo de abusos.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Ana Paula Hernández Cordero
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/YRO/JAC/mrp

Ce: Despacho Contralor

G: 2024001107- 11

Ni: 22868