



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021

**MIVAH-AJ-0056-2021**

Señora  
Irene Campos Gómez  
Ministra

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero a solicitud para emitir criterio sobre Proyecto de Ley Expediente N° 22.487 “Ley de Vivienda Municipal”. Al respecto las siguientes consideraciones:

**Observación preliminar:**

En los términos que se señalará se informa que la presente constituye una opinión jurídica no vinculante en los términos del artículo 303 de la Ley General de la Administración Pública.

**Resumen**

El proyecto de Ley de Vivienda Municipal tiene como principal objetivo ampliar la oferta de vivienda para la población mediante la participación de un actor clave en el desarrollo local: Los Gobiernos Locales, a quienes se le ofrece un marco jurídico adecuado para que pueda generar y administrar proyectos de vivienda y con ello mejorar la atención de la demanda de vivienda.

Para dichos efectos se emplea la figura del usufructo habitacional, el cual permitirá a las personas ocupar una vivienda por un determinado plazo a cambio de una única suma de dinero. Lo cual brinda una mejor estabilidad que un contrato de arrendamiento y es más económico que adquirir un inmueble, generándose así un nuevo esquema en el mercado inmobiliario, el cual, pese a que está contemplado en el Código Civil desde 1888, todavía no ha sido suficientemente aprovechado.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 2 de 29

Existe un precedente legislativo en materia de vivienda municipal: el expediente 20.201, Ley que otorga competencia a las municipalidades para desarrollar proyectos de erradicación de tugurios, asentamientos en precario y gestión de proyectos de vivienda de interés social. Aunque el contenido del proyecto que se analiza es sustancialmente diferente a su antecesor, existen aspectos comunes, particularmente en la estructura del proyecto, que se reconoce que sirvieron de referencia para la redacción de esta propuesta.

### **Exposición de motivos**

Uno de los aspectos que se debe destacar sobre la exposición es la selección de la figura del usufructo habitacional como la opción para ofrecer vivienda a la población. Actualmente en el mercado predominan dos formas de ocupación de vivienda: mediante arrendamiento o casa propia.

En el caso del alquiler, las familias asumen un gasto mensual por tiempo indefinido, sin llegar a consolidar su derecho de ocupación sobre el inmueble en el tanto únicamente podrán habitarlo mientras estén al día con su contrato de arrendamiento. Este tiene la ventaja que por lo general es más económico que la cuota bancaria que se paga en un préstamo hipotecario, además que no requiere una prima para formalizarse, sino que a lo sumo se pide un depósito equivalente a un número determinado de rentas.

En el caso de la casa propia, para su adquisición es necesario realizar una erogación mensual a largo plazo, en cuotas por lo general superiores al precio que se pagaría en alquiler, con préstamos de usualmente 20 o 30 años, siendo necesario por lo general aportar una prima de entre el 5% y 20% del valor del inmueble. Los altos costos vinculados a la vivienda propia (entre ellos mantenimiento) hacen que no sea una opción que esté al alcance de toda la



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 3 de 29

población. Sin embargo, esta opción tiene la ventaja de que una vez pagado el préstamo el bien queda en el patrimonio del adquirente, brindándole estabilidad y respaldo económico a la familia que la ocupa.

El proyecto de ley en estudio, pretende desarrollar una figura que ya está contemplada en el ordenamiento jurídico como lo es el usufructo, regulada en el Código Civil, pero que en el mercado inmobiliario no ha sido utilizada de forma extensiva. Mediante el usufructo es posible una solución intermedia entre el alquiler y la casa propia, pues ofrece un costo y estabilidad media en comparación con estas opciones.

Otro de los temas que amerita profundización es lo relativo a las competencias y capacidades municipales para asumir la gestión de proyectos de vivienda. Como ente competente constitucionalmente para la administración de los servicios e intereses locales, las municipalidades tienen las atribuciones suficientes para generar la infraestructura necesaria para la satisfacción de las necesidades de la población, entre lo cual se encuentra la dotación de vivienda. A lo cual mediante el proyecto de ley se le brinda un marco jurídico adecuado y pertinente.

Una ventaja de que las municipalidades generen vivienda es que asumen un rol activo en el desarrollo inmobiliario del cantón y no únicamente como fiscalizador. Lo anterior, pues actualmente a los gobiernos locales les corresponde generar la normativa urbanística y aplicarla mediante los certificados de uso de suelo, el visado de planos y la licencia constructiva. Como se evidencia, la municipalidad únicamente es receptor de iniciativas externas para decidir si se ajusta o no a los parámetros normativos, sin que por ahora sea un actor que genere por su cuenta proyectos inmobiliarios que mejore el acceso a vivienda adecuada a un mayor número de habitantes del cantón.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 4 de 29

Si las municipalidades asumen un rol principal en la generación de vivienda, pueden participar directamente en el impulso de un modelo de desarrollo inmobiliario que sea acorde a los intereses locales, siendo que los proyectos de vivienda responderían de mejor forma a las necesidades reales que tiene la ciudadanía como parte de la comunidad local y no con una visión más de mercado, en donde las personas se ven como clientes, como instrumentos de riqueza para otros y no como un fin en sí mismo, de dotarles de vivienda como elemento central de su crecimiento social de forma integral. De esta forma, los proyectos de vivienda municipal estarán pensados y diseñados para el cumplimiento de las metas de los gobiernos locales a nivel de densidad, población, actividad económica y demás aspectos de acceso a los medios de riqueza para la mayoría de la población.

## **Generalidades**

Los artículos que aquí se analizan son aspectos generales de la norma en estudio, los cuales no tienen una aplicación directa en la tramitación de los proyectos de vivienda municipal, siendo un marco más conceptual y de prerrogativas asociadas a las capacidades y competencias municipales.

### *Artículo 1. Objeto*

El objeto de fondo del proyecto de ley es que las municipalidades cuenten con un marco jurídico claro que les facilite el desarrollo de proyectos de vivienda propiciando mayor acceso a vivienda adecuada una mayor parte de la población. Es relevante reiterar que la presente ley no crea la competencia municipal de construir vivienda, pues desde 1970 dicha facultad ya estaba contemplada en el ordenamiento jurídico con el anterior Código Municipal, el cual fue derogado en 1998, pero cuyas competencias persisten en la actualidad, de conformidad con el dictamen C-015-2013 de la Procuraduría General de la República. Pese a lo anterior, ante la



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 5 de 29

ausencia de normativa que establezca cómo ejercer esa competencia es que se hace necesario crear una ley que norme la forma en la que las municipalidades podrán llevar a cabo proyectos de vivienda municipal.

Otro aspecto relevante por señalar es que esta ley no pretende generar la obligación a las municipalidades de asumir por su cuenta el tema de dotación de vivienda, sino que se trata de una habilitación como norma programática para que lo haga. Debido a ello es que se ha recalcado que las municipalidades utilizarán esta ley “en la medida de sus posibilidades”, para evitar exigencias por parte de los habitantes del cantón que no sean susceptibles de ser cumplidas por las municipalidades.

Un tema que también consta expresamente para mayor claridad es que los adquirientes de los derechos de usufructo de estas viviendas pueden ser habitantes o no del cantón. Es por ello por lo que se hace mención de los habitantes presentes, que son los que ya residen en el cantón, y a los futuros, que serían quienes migren al cantón ante la oferta de vivienda que genera la municipalidad.

Por último, respecto al tipo de regulaciones que contiene la norma, se trata de disposiciones generales de construcción y administración, puesto que le corresponde a cada municipalidad generar la normativa específica para que el ejercicio de esta facultad de generar vivienda se realice de conformidad con las necesidades y realidades locales.

### *Artículo 2. Definiciones*

En este artículo se presenta el marco conceptual del proyecto de ley. Muchos de los conceptos, aunque no están desarrollados en otros instrumentos jurídicos de rango legal, son de conocida aplicación en la gestión administrativa, financiera o de vivienda, tal como el caso de



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 6 de 29

presupuesto plurianual, contrato de cesión de derechos, fideicomisos de garantía, vehículo de propósito especial, fondo de aval, bien patrimonial y población de menores ingresos.

Uno de los conceptos más importantes es el de Proyecto de Vivienda Municipal, objeto del proyecto de ley. Los aspectos más significativos del concepto son:

1. Proyectos de vivienda: sin perjuicio de que existan otros usos de suelo complementarios, los inmuebles se dedicarán primordialmente a brindar soluciones habitacionales a la población.
2. Desarrollo o gestión: en el ciclo de vida de un proceso de vivienda municipal se identifican dos fases, la primera, el desarrollo, que consiste en el levantamiento de la edificación y habilitación de la infraestructura para su uso residencial; la segunda, la gestión, consiste en el mantenimiento de la infraestructura y los servicios asociados al proyecto.
3. Terreno municipal: se trata de un bien inmueble que es propiedad de la Municipalidad, susceptible de ser utilizado en un proyecto de vivienda municipal, o sea, que se trate de un bien patrimonial, concepto también incluido en la ley.
4. Municipio o Asociación Público-Privada: se habilita que estos proyectos puedan realizarse tanto de manera exclusiva por parte de la municipalidad, como en algún esquema de APP, como lo podría ser la concesión del terreno o la creación de una Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM).

Otro concepto central en el proyecto de ley es el usufructo habitacional. Este retoma el concepto de usufructo del Código Civil, mediante el cual una persona puede hacer uso y disfrute de un bien sin ser su propietario.

*Artículo 19 y transitorio II. Fondo de Desarrollo de Vivienda Municipal*



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 7 de 29

Este fondo se justifica debido a las asimetrías entre las municipalidades, unas con mucha capacidad para ejecutar proyectos como serían los desarrollos inmobiliarios de vivienda, mientras que otras tienen capacidades más limitadas. Con este fondo que aquellas municipalidades con menores capacidades igualmente puedan aprovechar esta ley, aunque actualmente carezcan de las herramientas para hacerlo, brindándole los recursos necesarios para desarrollar sus propios proyectos de vivienda.

También, sirve para reducir el riesgo de las operaciones crediticias asociadas a la adquisición de los usufructos.

La administración de este fondo se le ha dado al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), pues se trata de la institución nacional competente para brindar acompañamiento a las municipalidades, además tiene las capacidades técnicas pertinentes y la experiencia para relacionarse con los gobiernos locales, particularmente también en la parte de servicios financieros. Lo anterior es concordante con los artículos 5, 32, 33 y 34 de la Ley 4716, Ley de Organización de Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, que le brinda esas competencias a la institución.

Pese a lo anterior, si el IFAM considerara que es mejor para sus objetivos institucionales tercerizar la administración del fondo en alguna entidad financiera o un vehículo de propósito especial, queda prevista la posibilidad en la ley de que así lo haga.

Un aspecto innovador en la ley es la posibilidad de crear un vehículo de propósito especial, sean fideicomisos o personas jurídicas, que se encarguen de la administración de recursos del fondo. Con esta figura es posible generar una solución administrativa diseñada específicamente para cumplir con los dos fines principales del fondo: financiar a las municipalidades para que desarrollen proyectos de vivienda y servir de fondo de avales.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 8 de 29

### *Artículo 20. Donaciones*

En este artículo no se presentan mayores ajustes a la situación actual sobre las donaciones en favor de las municipalidades, pues se mantiene la atribución genérica del artículo 76 del Código Municipal de que cualquiera puede donar a los Gobiernos Locales. Sin embargo, para el caso concreto resulta en una aclaración necesaria, para evitar que se interprete por parte de alguna institución de que requiere ir a la Asamblea Legislativa para desafectar un bien que no es demanial. La intención de la norma es habilitar el aprovechamiento del parque inmobiliario patrimonial (que no es demanial) de todas las instituciones públicas para generar soluciones habitacionales, además de utilizar la experiencia de diversas organizaciones en ciertas áreas para que faciliten el desarrollo del proyecto.

### *Artículo 21. Exoneración de impuestos*

Una de las ventajas que tiene la municipalidad para desarrollar proyectos de vivienda es que, desde el artículo 8 del Código Municipal, tiene una exoneración genérica de tributos. Lo anterior se retoma en el proyecto de ley, para que toda la gestión vinculada a los proyectos de vivienda municipal esté igualmente exenta. Asimismo, aprovechando que los proyectos incorporan un porcentaje de viviendas de interés social, se les otorgan a los mismos beneficios que otorgan los desarrollos vinculados al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

### *Artículo 22. Convenios de asistencia*

Al igual que con lo relativo a la administración del fondo, en el tema de los convenios de asistencia técnica se remite a las competencias que ya tiene asignadas el IFAM en los artículos 39, 41 y 48 de su Ley de Organización, por lo que, aprovechando el marco jurídico y las



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 9 de 29

capacidades técnicas de la institución es que se le otorgan funciones que ya ejerce en la actualidad, solo que ajustadas al tema de proyectos de vivienda municipal.

### *Artículo 23. Reglamentación*

En el marco de la autonomía municipal, se le brinda a cada Gobierno Local la posibilidad de generar su propio marco normativo en torno al proyecto de ley, sin que sea necesaria la acción del Poder Ejecutivo. Lo anterior permite que cada municipalidad desarrolle y norme lo referente a los proyectos de vivienda según su realidad local, sin que existan imposiciones desde el gobierno nacional en ese sentido.

## **Terrenos**

### *Artículo 3. Terrenos municipales*

En concordancia con lo señalado en los artículos 2 y 20, mediante el proyecto de ley se pretenden aprovechar terrenos patrimoniales de la Municipalidad para la generación de proyectos de vivienda municipal. Se excluyen los terrenos demaniales que ya tengan una finalidad brindada por ley, para evitar la necesidad de recurrir a la Asamblea Legislativa para que se desafecte el bien.

En consideración de la forma en que funcionan los usufructos, la titularidad de los terrenos en los que desarrollen los proyectos de vivienda municipales siempre quedará en la Municipalidad. Lo anterior permite que se dote de soluciones habitacionales a las personas sin que la Municipalidad vea mermado su patrimonio cada vez que realiza la venta de una unidad. El hecho de que la Municipalidad mantenga la propiedad del terreno le permite que, una vez finalizado el plazo contractual del usufructo, pueda dedicar el inmueble a cualquier finalidad que



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 10 de 29

considere conveniente, siendo posible que se mantenga para la finalidad de vivienda o se varíe a algún uso público según las necesidades que tenga la comunidad en el momento.

La única excepción a esta propiedad municipal son las unidades habitacionales en urbanización que se otorguen mediante el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, pues en estos casos las normas actuales de dicho sistema requieren que los bonos se otorguen sobre la propiedad. En el caso de los condominios el terreno, seguiría siendo municipal, siendo que las fincas filiales que pasen a ser propiedad de los beneficiarios del bono únicamente tendrían la propiedad sobre su vivienda y no sobre el terreno.

#### *Artículo 4. Adquisición de terrenos*

La Municipalidad puede utilizar cualquier medio contemplado en la normativa para adquirir terrenos, sea compra directa, expropiación, recepción de donación, dación en pago, entre otros. En el texto del articulado no se enumeran de forma taxativa todos los medios, con el fin de evitar dejar algún supuesto por fuera, debiéndose aplicar siempre la normativa aplicable para cada supuesto.

Un cambio en esta ley es que las municipalidades recibirán preferencia de adquisición sobre los bienes que rematen las entidades del Sistema Bancario Nacional, siendo preferible, según la misma norma, que se ubiquen en terrenos urbanos. Esta propuesta se deriva de una prerrogativa similar que tiene el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) en el artículo 44 de la Ley 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, el cual tiene preferencia en la adquisición de terrenos rurales.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 11 de 29

El tema de la ubicación prioritaria en terrenos urbanos es concordante con otros objetivos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, que busca un mejor aprovechamiento del suelo urbano, el cual está bien provisto de servicios públicos y es de fácil acceso a servicios para la población, disminuyendo la necesidad de movilización de las personas. Si se genera vivienda bien localizada para la población, además de hacer más atractivo el proyecto, se generan mayores externalidades positivas al concentrar a la población en un espacio más reducido, evitando la dispersión de los centros urbanos, lo cual aumenta los costos movilización y de prestación de servicios públicos.

*Artículo 12. Traspaso, uso, disfrute y limitaciones de la propiedad (posibilidad de darlo en garantía)*

En este artículo, en lo que respecta a la propiedad municipal, se ratifica el carácter patrimonial de los bienes que se destinen a los proyectos de vivienda municipal, excluyéndose que se trate de bienes demaniales. Pese a lo anterior, para efectos de su enajenación, se establece que estos solo servirán como garantía en operaciones financieras vinculadas al proyecto de vivienda, lo anterior para evitar que la municipalidad eventualmente, por otro proyecto, pierda el inmueble dedicado a vivienda, lo cual afectaría significativamente el disfrute de las unidades habitacionales por parte de los usufructuarios, pues sería natural que el nuevo propietario del terreno tenga alguna intención o expectativa diferente sobre el destino final del inmueble.

## **Sobre los proyectos de vivienda**

*Artículo 5. Características de los proyectos de vivienda municipal*



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 12 de 29

Este artículo delega en el reglamento que emita cada municipalidad la forma de organizar la venta de los derechos de usufructo, siempre teniendo como objetivo atender las necesidades habitacionales en el cantón. El motivo para no generar una regulación más detallada a nivel legal es brindarles a las municipalidades la posibilidad de que normen este aspecto de la manera que mejor se ajuste a la realidad y objetivos locales.

En cantones con alta actividad económica, pero con una población permanente no tan elevada, podría utilizarse esta ley para atraer a un mayor número de habitantes para reducir los traslados que se generan hacia el cantón, al tiempo que se continúa con la expansión económica al incrementarse la población económicamente activa.

En cantones con un mayor porcentaje de población rural, estos proyectos podrían ser una política pública para densificar los centros urbanos con las nuevas generaciones de residentes en el cantón, brindando una posibilidad para que los hijos de los habitantes de las áreas más alejadas se radiquen en los principales poblados, donde tendrán más oportunidades de empleo, educación y recreación, al tiempo que el sector público ahorra gastos vinculados a la dispersión de la población.

En cantones conocidos como "*ciudades dormitorio*", donde la mayoría de la población se desplaza fuera del cantón para realizar sus actividades diarias, también podría tratarse de una política de densificación que oriente el desarrollo inmobiliario a las cercanías de los nodos de transporte, con el fin de que facilitar que las personas utilicen el transporte público, reduciendo la congestión vehicular.

Estos y otros supuestos es posible que el Gobierno Local respectivo los analice al momento de generar la reglamentación vinculada a los proyectos de vivienda, siendo lo idóneo que cada uno emita la regulación que mejor responda a su situación y necesidades particulares, lo que

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 13 de 29

es una oportunidad para definir parámetros de competitividad en medio de la reactivación económica.

Otro aspecto importante de este artículo es que, aunque el uso habitacional es el principal, se contempla la posibilidad de que el proyecto incluya otros usos de suelo, como lo serían comercios u oficinas, promoviendo un espacio mixto en el cual los usufructuarios y la comunidad circundante tenga acceso a bienes y servicios ubicados en propiedad municipal, lo cual podría abaratar costos en comparación con otros tipos de locales o espacios para el desarrollo empresarial o de emprendimiento.

#### *Artículo 6. Financiamiento de los proyectos de vivienda municipal*

Este artículo sintetiza los múltiples mecanismos de financiamiento a los que actualmente pueden acceder las municipalidades, particularmente en los contenidos en el capítulo sobre Crédito Municipal, contemplado en los artículos 95 y siguientes del Código Municipal. Adicionalmente, se agregan tres temáticas que, aunque también están contempladas en el ordenamiento jurídico o en la práctica administrativa, resulta pertinente referirlas expresamente en la normativa para que se evidencie que puede aplicarse en el caso concreto, dichos temas son:

- Presupuesto plurianual: este principio consagrado en el artículo 176 constitucional se materializa en el caso concreto, con el fin de que las municipalidades puedan proyectar el presupuesto del proyecto de vivienda desde un comienzo en el mediano plazo. Esto evita que en la formulación del presupuesto deban buscarse recursos año tras año, pues desde el presupuesto del proyecto se tendría consolidado desde un comienzo.
- Alianzas Público-Privadas (APP): en materia municipal, la APP por excelencia es la Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM), reguladas mediante la Ley 8828, la cual



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 14 de 29

podría utilizarse para la implementación de la presente ley. Aunque en principio esta figura tendría un rol central, se hace referencias a las APP de forma general para dejar abierta la posibilidad de que se utilicen otros mecanismos, como podría ser la concesión de terrenos, administración interesada de proyectos, entre otros.

- Captación de recursos de la cooperación internacional: al tratarse de una figura que permite una mejor gestión urbana, es posible que existan organizaciones como ONU Hábitat, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, entre otros, interesados en financiar proyectos de vivienda municipal, sea con fondos no reembolsables o con buenas condiciones crediticias.

#### *Artículo 7. Fiscalización de proyectos de vivienda municipal*

Este artículo es una reafirmación de la autonomía municipal, siendo que los Gobiernos Locales son el promotor del proyecto y su propio fiscalizador, considerando sus competencias de desarrollar proyectos de vivienda y de regulación urbanística. Sin embargo, lo anterior no excluye las competencias que tienen otras instituciones para desarrollar un proyecto, por citar algunos ejemplos, sería necesario contar con la viabilidad ambiental ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, los visados de planos, cuando corresponda, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados o el Ministerio de Salud, entre otros.

En respeto y atención del resto del marco jurídico de los proyectos, se hace referencia de las competencias que tiene la Contraloría General de la República en materia presupuestaria, reconociendo las potestades de dicho órgano sobre el tema de ejecución de recursos.

#### *Artículo 8. Desarrollo de proyectos de vivienda municipal*



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 15 de 29

En este artículo se detallan, para el caso concreto de los proyectos de vivienda, las competencias genéricas de las municipalidades para ejecutar todo tipo de actos y contratos, contenidas en el artículo 2 del Código Municipal. Es por lo anterior que se hace referencia a contratos de financiamiento y de adquisición de bienes y servicios, los cuales son los que se requiere en este tipo de proyecto.

#### *Artículo 10. Administración de recursos y pago a proveedores de bienes y servicios*

En este caso se diferencian dos supuestos: cuando la Municipalidad es el único gestor del proyecto y cuando existe una APP.

En el primer caso, se describe la administración que debe hacer la municipalidad de los recursos del proyecto, que se manejan de forma ordinaria a cómo sucede con cualesquiera otros recursos municipal. Sin embargo, se hace una aclaración: los pagos a proveedores únicamente se hacen con la aprobación previa de la municipalidad del gasto respectivo. Esta disposición tiene por objetivo evitar que se realicen giros o pagos genéricos, carentes del detalle suficiente sobre lo adquirido, que dificulten la fiscalización presupuestaria del proyecto.

En el caso de que el proyecto lo ejecute una APP, se delega al reglamento la regulación de estos casos, considerando la variedad de supuestos que pueden presentarse.

#### *Artículo 11. Administración y Funcionamiento de los Proyectos de Vivienda Municipal*

Acá se regula lo que sucede una vez que el proyecto de vivienda ha finalizado su construcción y se encuentra en operación. Entre las funciones que asume la administración se encuentran:



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 16 de 29

- Mantenimiento de las viviendas, áreas comunes y demás infraestructura.
- Administración de las cuotas complementarias.
- Contratación de servicios de limpieza, seguridad, entre otros.
- Realización de nuevas obras dentro del proyecto.
- Mediación en caso de conflicto entre usufructuarios.

Siendo posible que reglamentariamente la municipalidad defina todas las competencias que tiene quien administra el proyecto.

La ley contempla que, incluso cuando la gestión de la construcción del proyecto haya sido enteramente municipal, al momento en que se finaliza el proyecto de vivienda y entra en operación, sea posible que lo administre un tercero. Lo anterior tiene por objetivo brindarle la flexibilidad a la municipalidad de que decida lo mejor para el interés público en cada caso y cumplimiento de los objetivos trasados, si mantener la administración directa del proyecto o dárselo a una empresa que podría tener más experiencia en este tipo de gestiones.

### **Aprovechamiento de viviendas**

#### *Artículo 9. Unidades habitacionales financiadas con recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*

La dotación de soluciones de vivienda a poblaciones vulnerables en proyectos cuya población objetivo es la clase media generará mixtura social, al residir personas de diferentes clases sociales en un mismo sitio. Esto disminuye la percepción de desigualdad y enriquece la cohesión social de la comunidad, al convivir en el mismo espacio personas diferentes estratos sociales.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 17 de 29

Es debido a lo anterior que el proyecto de ley propone que al menos un 25% de las unidades habitacionales se destinen a población de menores ingresos beneficiaria del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con lo cual se garantiza que en el proyecto haya población de diferentes estratos sociales.

Las unidades habitacionales destinadas a la población de menores ingresos no por esta condición pueden tener menor calidad. Esto se incluye expresamente en el proyecto de ley para evitar que, debido a la población objetivo de esas soluciones de vivienda, se realicen desmejoras en comparación con el resto de las unidades habitacionales del proyecto. Además, para garantizar las expectativas de mixtura social es que se prohíbe que las unidades financiadas con bonos de vivienda estén aisladas del resto, pues podría pretenderse que en un mismo proyecto se segreguen las áreas destinadas a cada clase social, generándose más bien una división en vez de un espacio de encuentro social.

Un aspecto relevante sobre las unidades financiadas por bono de vivienda es que estas sí pasan a ser propiedad del beneficiario. Esto se propone de esta manera para evitar generar cambios sustanciales en el régimen actual del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual actualmente no contempla la posibilidad de otorgar bonos de vivienda para la adquisición de usufructos. Incluir dicha figura mediante esta ley hubiera requerido reformas a la ley del Sistema, lo cual no es el objeto de la presente iniciativa de ley.

Sin embargo, dado que en un mismo proyecto se tendrán unidades que se otorgarán en propiedad mediante el bono de vivienda y otras sobre las cuales solo se otorgará el derecho de usufructo, era necesario resolver en los diferentes escenarios las posibles divergencias que podrían surgir en esos casos. Debido a lo anterior, el penúltimo párrafo del artículo diferencia qué suceden en los casos en donde se trata de una urbanización y de un condominio. En una



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 18 de 29

urbanización cada unidad habitacional será completamente independiente, por lo que puede financiarse mediante bono de vivienda la totalidad del proceso constructivo. En un condominio, en donde siempre habrá elementos comunes, incluyendo el terreno, únicamente el bono sería para adquirir la unidad habitacional específica, sin financiar ningún proceso previo, puesto que ello implicaría utilizar recursos del Sistema Financiero para la Vivienda en unidades habitacionales o elementos comunes que no son parte de los beneficiarios de esos recursos, lo cual presentaría incongruencias con la normativa del Sistema.

En ese mismo párrafo, en aras de mantener la conexidad entre este proyecto y el funcionamiento actual del Sistema Financiero para la Vivienda, es que las unidades que se financien mediante bono de vivienda deben respetar los parámetros de precios máximos que establezca el Banco Hipotecario de la Vivienda.

En reiteración del respeto a las reglas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el último párrafo remite a la normativa aplicable respecto a las unidades que se vayan a financiar con bonos de vivienda, pues, como se ha indicado, la pretensión no es generar un nuevo régimen de vivienda de interés social, sino compatibilizar el existente con la propuesta de vivienda municipal.

*Artículo 12. Traspaso, uso, disfrute y limitaciones de la propiedad (derecho de usufructo)*

Este artículo, antes analizado en lo que respecta al terreno municipal, contiene regulaciones más específicas sobre la administración de los derechos de usufructo.

Únicamente se puede adquirir a nivel nacional un único derecho de usufructo en proyectos de vivienda municipal, siendo que este no puede enajenarse ni arrendarse. Lo anterior tiene por objetivo evitar el lucro, la especulación y el acaparamiento de unidades habitacionales por parte



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 19 de 29

de empresarios con mayor poder adquisitivo, quienes podrían obtener derechos de usufructo a un precio cómodo y después colocarlos en el mercado inmobiliario a mayor precio, obteniendo una ganancia derivada de la inversión pública. La idea es que no existan intermediarios entre la municipalidad o la APP y el adquirente del derecho de usufructo, lo cual hace que estas soluciones sean más accesibles para la población, al tratar directamente con el propietario del proyecto. La excepción al traspaso de estos derechos sin autorización municipal es en caso del fallecimiento del usufructuario, pues su derecho pasará a formar parte del patrimonio de la sucesión, en el tanto los herederos tendrían la posibilidad de disfrutar del derecho por el resto del plazo del contrato, siempre que se mantengan al día con las obligaciones correspondientes.

En ese sentido, esta Asesoría Jurídica sugiere excluir también como posibles adquirentes de derechos de usufructo a beneficiarios de bonos de vivienda, pues en esos casos ya la institucionalidad, mediante el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda realizó una inversión en vivienda en la persona, por lo que no tendrían una necesidad de vivienda desatendida que subsanar mediante la adquisición de un derecho de usufructo. En este sentido, también debería haber una medida de control en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda a efecto de que quien posee un derecho de usufructo al amparo de esta ley tampoco pueda ser sujeto a los beneficios de dicho sistema dado que ya tiene acceso a vivienda, salvo renuncia anticipada del mismo.

Debido a lo anterior se sugiere agregar una última oración al segundo párrafo, para que diga:

“La Municipalidad también deberá consultar, por los medios que tenga disponibles, si el potencial adquirente del derecho de usufructo previamente ha sido beneficiado por un bono de vivienda, caso en el cual no podrá adquirir el usufructo, salvo que restituya al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda el subsidio recibido.”



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 20 de 29

Sólo se podrá adquirir un derecho de usufructo de vivienda por persona física o núcleo familiar; para dichos efectos, el Registro Nacional anotará todos los contratos de usufructo que se generen en el marco de la presente Ley, siendo deber de cada Municipalidad consultar al Registro si una persona física o núcleo familiar ya posee uno de estos derechos, y en caso afirmativo, no se podrá otorgar el derecho de usufructo.

Para que haya seguridad jurídica sobre la titularidad de derechos de usufructo en este tipo de proyectos, se incorpora la necesidad de que se anoten en el Registro Nacional, como ocurre actualmente con el resto de los usufructos.

#### *Artículo 18 y transitorio I. Financiamiento de la adquisición del usufructo habitacional*

El esquema financiero propuesto busca generar una nueva opción en el mercado para la adquisición de unidades de vivienda, utilizándose como referencia en el derecho comparado el leasing habitacional o “*leasehold*”, siendo el caso británico el más conocido en este sentido, pues en ese país también los proyectos de vivienda que utilizan este esquema puede que sean administrados por las municipalidades.

Otro aspecto sobre este artículo es que, al igual como sucede con los usufructuarios, el derecho adquirido debe ofrecerse en primer lugar a la Municipalidad para su recuperación, pagando el valor del derecho del usufructo por el plazo que quede del contrato. En caso de que la Municipalidad no esté interesada en recuperar el derecho es que puede comercializarse libremente.

Debido a que es necesario que el Sistema Bancario Nacional realice ajustes normativos para incorporar los créditos para la adquisición de usufructos en sus operaciones, es que mediante



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 21 de 29

un transitorio se le otorga un año a la Superintendencia General de Entidades Financieras realice dicha labor.

### **Contrato de usufructo**

#### Artículo 13. Contrato de usufructo

La relación entre el usufructuario y el administrador del proyecto de vivienda municipal se formaliza mediante un contrato de usufructo habitacional, cuyos aspectos mínimos se establecen en este artículo.

En general, se trata de un contrato oneroso, mediante el cual se formaliza la compraventa de un servicio, en este caso, la posibilidad de habitar un inmueble durante un determinado plazo a cierto precio. Las particularidades en esta transacción residen en algunos de los puntos que se regulan para facilitar al usufructuario el acceso a este tipo de servicios.

La primera ventaja es que la municipalidad podrá cobrar máximo el 80% del valor de la unidad habitacional. Lo anterior se debe a que, según la práctica usual en el mercado inmobiliario, el 20% del costo de un proyecto habitacional reside en el valor del terreno, dado que el terreno siempre será municipal, este costo no se le transfiere al usufructuario, pudiendo adquirir el uso de un bien de mayor valor a menor precio. Otro aspecto importante sobre el valor del contrato es que se ajusta según el plazo a contratar, entonces, a menor plazo, menos recursos se requieren para obtener el usufructo de la vivienda, permitiendo mayor acceso a vivienda adecuada para la población.

Otro tema que facilita el acceso a los derechos de usufructo en proyectos de vivienda municipal es que cuando el proyecto sea enteramente realizado por la municipalidad, se limita el margen de utilidad como si se tratara de cualquier otro servicio municipal, regulado por el artículo 83 del



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 22 de 29

Código Municipal, que establece que todas las tarifas de todos los servicios son el costo más un diez por ciento de utilidad. Esto hace que no se generen rentas excesivas por parte de la municipalidad, disminuyendo los precios de las soluciones, lo que permitirá a segmentos de la población mas desfavorecida tener acceso a vivienda adecuada que coadyuve con su superación socioeconómica de manera integral.

En esta categoría de facilidades de acceso a los usufructuarios, también se encuentra la imposibilidad para el administrador del proyecto de exigir primas para la firma del contrato de usufructo, siendo que la totalidad de los recursos serían pagados de contado o por la entidad financiera que otorgue el crédito al usufructuario.

Sobre el tema del plazo, se ha elegido un mínimo de 20 años con el fin de que el administrador del proyecto de vivienda no deba reiterativamente que estar colocando los usufructos en el mercado, lo cual tiene un costo de transacción asociado que es preferible que no deba realizarse en el corto plazo. El plazo de noventa y nueve años es consistente con el artículo 269 del Código Civil. Todos los contratos deberán tener la misma fecha de vencimiento para que la municipalidad, una vez finalizado el plazo, pueda decidir con mayor libertad que hacer con el inmueble, siendo posible que renueve los contratos de usufructo o que pretenda destinar el bien a otro uso, inclusive podría demolerse las edificaciones para construir un nuevo proyecto de vivienda con otras características o cualquier nuevo proyecto.

Se contemplan únicamente dos supuestos en la que finaliza anticipadamente el contrato de derecho de usufructo:

- Por incumplimiento contractual del usufructuario: como sucede con las rescisiones contractuales, en caso de incumplimiento de las cláusulas acordadas, es posible finalizar el vínculo.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 23 de 29

- En caso de que el usufructuario desee vender el derecho de usufructo: esta posibilidad se abre a los tres años de firmado el contrato, con el fin de evitar que personas de mayor poder adquisitivo se dediquen a la compra y reventa a mayor precio de estos derechos de usufructo, siendo que un plazo mínimo de utilización prolongado persuade a evitar este tipo de negocio. Al igual que con las entidades del Sistema Bancario Nacional, la Municipalidad tiene la opción preferente para recuperar el derecho de usufructo, siendo que, si no desea adquirirlo, el usufructuario puede colocar el derecho en el mercado, siempre respetando el plazo restante del contrato.

Como se observa, no es posible que la administración finalice de forma anticipada el contrato a menos que haya un incumplimiento, lo anterior con la finalidad de brindarle seguridad jurídica y estabilidad a los adquirentes de que se respetará el derecho que han adquirido durante todo el plazo contractual.

También se establece la posibilidad de renovar el contrato, siempre que ambas partes así lo deseen y se sufrague el derecho de usufructo por el nuevo plazo. Se trata de un nuevo contrato, por lo que le aplican todas las condiciones y cláusulas exigidas en el contrato anterior.

Otros contenidos que regula el artículo es la moneda, que siempre deberá ser la nacional, con el objetivo de que los movimientos cambiarios no afecten ni a la municipalidad ni al usufructuario. También se hace referencia a los pagos complementarios, los cuales son una cuota que se paga por servicios asociados al uso de la vivienda, como podrían ser servicios públicos, seguridad, mantenimiento, entre otros.

Como se indica en el primer párrafo del artículo, estas disposiciones aplican exclusivamente para las unidades habitacionales que van a asignarse mediante un derecho de usufructo, pues las que se financien mediante bono de vivienda se otorgan en propiedad, por lo que no les

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 24 de 29

aplicarían estas reglan, sino las disposiciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

*Artículos 14, 15, 16 y 17. Derechos y deberes de las partes*

Dado que se trata de una relación contractual, era pertinente definir los derechos y obligaciones de las partes. Como puede suceder en este tipo de relaciones, la mayoría de los derechos de cada parte están vinculados a uno o varios deberes de la contraparte, según se observa en los siguientes cuadros:

Cuadro 1. Relación entre derechos del usufructuario y deberes municipales

<b>Derecho del usufructuario</b>	<b>Deber de la municipalidad</b>
Utilizar el bien sobre el cual tiene el derecho de conformidad con el contrato y la normativa aplicable durante todo el plazo del contrato.	Permitir el uso y disfrute del bien inmueble al usufructuario sin más limitaciones que las establecidas en el ordenamiento jurídico y el contrato de usufructo, quedando totalmente prohibidas las acciones que perturben el derecho de usufructo.
Disfrutar del bien sin perturbaciones, de conformidad a lo que establezca el contrato de derecho de usufructo y el reglamento municipal, salvo que se requieran reparaciones urgentes o necesarias sobre el inmueble, las áreas comunes o bienes demaniales.	
Realizar obras de mantenimiento, reparaciones menores, instalación de	

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 25 de 29

<p>mobiliario y demás cambios no estructurales en el inmueble, cumpliendo con las disposiciones del contrato y la normativa aplicable.</p>	
<p>Recibir mantenimiento en las áreas comunes o bienes demaniales que sirvan al inmueble.</p>	<p>Dar mantenimiento a las áreas comunes o bienes demaniales que sirvan al inmueble objeto del contrato. Las reparaciones mayores, reparaciones estructurales, o modificaciones en el inmueble que impliquen cambios o reforzamiento estructural le compete a la Municipalidad, siempre y cuando sea necesario para el mejoramiento de la vivienda</p>

Cuadro 2. Relación entre derechos de la municipalidad y deberes del usufructuario

<b>Derecho de la municipalidad</b>	<b>Deber del usufructuario</b>
<p>Recibir el monto del valor del contrato de usufructo antes de que el usufructuario pueda entrar en posesión del inmueble.</p>	<p>Cancelar a la Municipalidad el valor del contrato de usufructo.</p>
<p>Recibir del usufructuario el pago complementario.</p>	<p>Sufragar los gastos complementarios que indique la Municipalidad.</p>

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 26 de 29

Realizar inspecciones para verificar que el inmueble está siendo utilizado y conservado según las disposiciones de esta ley, demás normativa aplicable y el contrato.	Utilizar el inmueble únicamente para usos de suelos permitidos en el contrato de derecho de usufructo.
	Conservar el inmueble en buen estado y darle el mantenimiento adecuado.
Recibir el inmueble al término del contrato, el cual deberá encontrarse en perfectas condiciones, salvo por el deterioro normal asociado al paso del tiempo.	Restituir a la Municipalidad el inmueble sin defectos distintos a los ocasionados por el deterioro normal asociado al paso del tiempo.
Tener preferencia en la adquisición del derecho de usufructo del inmueble, en caso de que el usufructuario desee vender su derecho.	Ofrecer a la Municipalidad de forma preferente el derecho de usufructo en caso de venta.

En el último caso, la municipalidad tiene un deber vinculado a su derecho, pues se le obliga a pronunciarse sobre la adquisición del derecho de usufructo en el plazo máximo de sesenta días, con el objetivo de que la municipalidad no afecte el interés del usufructuario de vender su derecho mediante una mora injustificada en la toma de decisión sobre la recompra de este.

Además de estos derechos y obligaciones correlacionados, también existen otras disposiciones en estos artículos que tienen un funcionamiento más independiente. En el caso de que el proyecto de vivienda se constituya como un condominio, el usufructuario tendrá todos los derechos y obligaciones que tendría un condómino, de conformidad con la normativa aplicable.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 27 de 29

También hay obligaciones que tiene la municipalidad en su condición de propietaria del inmueble, como la adquisición de pólizas de seguros o la reconstrucción de bienes afectados en caso de siniestro.

Dado que cada municipalidad podría tener diferentes condicionantes para el otorgamiento del derecho de usufructo, es que se deja abierta la posibilidad de que el contrato de usufructo establezca deberes y derechos adicionales para las partes.

## **Reformas**

### *Artículo 24. Adición de un inciso j) del artículo 4 del Código Municipal*

Se incluye expresamente en el Código Municipal la posibilidad de que los gobiernos locales participen en el tema de vivienda, con el fin de que esta atribución, que ya existe, quede consagrada en la principal norma que rige el régimen municipal.

### *Artículo 24. Adición de un párrafo sexto del artículo 71 del Código Municipal*

Esta disposición busca conectar el Código Municipal con la Ley de Vivienda Municipal, mediante la autorización en la primera norma gestionar y desarrollar los proyectos inmobiliarios en aplicación de la segunda norma, reiterándose también la posibilidad de emitir reglamentación en la materia.

## **Otras normas:**

Conforme se expuso supra, se sugiere como una medida de control en el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, regular a efecto de que quien posee un derecho de usufructo al



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 28 de 29

amparo de esta ley tampoco pueda ser sujeto a los beneficios de dicho sistema dado que ya tiene acceso a vivienda, salvo renuncia anticipada del mismo.

Debe definirse un esquema que asegure que serán los potenciales adquirentes de estos derechos de usufructo personas o familias sin vivienda propia, sin acceso a la misma o bien, que se trate de ocupantes de asentamientos informales, lo que podría hacer de esta herramienta una alternativa viable para la erradicación de dichos asentamientos informales o una alternativa viable para su regularización. Si bien el artículo 9 del proyecto contempla un 25% para población de menores ingresos (que el proyecto en su artículo segundo los define como la población beneficiaria, conforme lo normado en el artículo 51 o 59, según sea el caso, de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI.), lo ideal es que este mecanismo también facilite el acceso a vivienda a grupos deprimidos como migrantes, refugiados, familias que pagan renta en asentamientos informales o son simples poseedores en precario, de tal manera que no dependan solamente de que cumplan con los requisitos de Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, sino que demandan acceso a vivienda adecuada para su desarrollo socioeconómico de manera integral y de que se trata de una oportunidad a través de recursos públicos, respaldados con exenciones tributarias o de la alianza público-privada como son los fondos municipales que se estarían orientando a este esquema de vivienda municipal.

## **Conclusiones**

Esta Asesoría Jurídica entiende que este proyecto brindará a un actor tan importante como lo son las municipalidades una herramienta para incidir positivamente en materia de vivienda directamente en cada cantón, siendo una valiosa oportunidad para el país contar con marco legal de esta índole.



Asesoría Jurídica

23 de julio del 2021  
MIVAH-AJ-0056-2021  
Página 29 de 29

Expresadas las anteriores consideraciones, se evacua la consulta formulada, se emite el criterio indicado, señalando que éste constituye una opinión jurídica no vinculante, teniendo presente que la adopción del proyecto de ley en estudio no riñe, altera, restringe y/o limita las competencias institucionales del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, siendo su aprobación asunto de política legislativa en manos del Legislador a quién compete el dictado de la ley.

Atentamente,

Javier Peralta Beer  
Jefe

C.  
Archivo  
**Expediente AJ-040-2021**