



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021

MIVAH-DMVAH-0310-2021

Señora

Erica Ugalde Camacho

Jefe de Área de Comisiones Legislativas III

Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración

Asamblea Legislativa

ASUNTO: Comentarios al texto sustitutivo del expediente 22.222

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Por medio de la presente ofrezco los comentarios del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) sobre el texto sustitutivo de la Ley de Transformación y Titulación de Asentamientos Humanos Informales e Irregulares, el cual se tramita en el expediente legislativo 22.222.

Se debe indicar que la mayor parte del texto sustituto realiza mejoras significativas al proyecto de ley originalmente redactado por este Ministerio, en conjunto con el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos y con el apoyo del despacho del diputado Francisco Chacón. Por lo que se agradece a la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración por el trabajo realizado en fortalecer el proyecto de ley.

En aras de seguir el fortalecimiento del texto, existen varios ajustes que el MIVAH sugiere realizar para mejorar la redacción y técnica legislativa del texto sustitutivo. En la matriz adjunta, denominada Expediente 22.222 correcciones por el MIVAH, se evidencian los cambios de redacción sugeridos por el MIVAH, así como los comentarios que justifican dichas variaciones.

Pese a que el texto sustitutivo, en general, a nivel de fondo se considera adecuado, existen tres temáticas en las que el MIVAH tiene una gran preocupación, pues de quedar la redacción propuesta se limitaría significativamente el alcance de la ley, haciendo inviable la aplicación de



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 2 de 11

la normativa propuesta para solucionar la problemática que pretende atenderse. Estos temas son:

1. La limitación al instrumento de flexibilización de las normas urbanísticas.
2. La remisión a los beneficiarios de los programas de renovación urbana al cumplimiento de los requisitos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.
3. Las competencias asignadas al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

(1) Sobre la limitación al instrumento de flexibilización de las normas urbanísticas

Se presenta la comparación entre el artículo original y el presentado en el texto sustitutivo:

Texto original	Texto sustitutivo
Los aspectos específicos de flexibilización se definirán en el reglamento de la presente ley.	Los aspectos específicos de flexibilización deberán detallarse en concordancia con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Renovación urbana del INVU, que define que la Municipalidad en conjunto con el INVU puede aplicar los Proyectos de Renovación Urbana en Asentamientos Informales e irregulares, lo que a su vez permite la aplicación de normas de excepción establecidas en el Capítulo VII, artículo 116, 117 y 118 del Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

Como se evidencia, la propuesta ahora hace referencia expresa a la normativa del INVU. Para efectos de la oposición a la cita de la normativa realizada en este artículo, resulta de particular importancia el artículo 116 del Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones, que dice:

“Artículo 116. Variación de la norma



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 3 de 11

La variación de la norma consiste en la **aceptación de dimensiones mínimas diferentes a las establecidas en este Reglamento**, para proyectos de urbanizaciones y conjuntos residenciales. **Esta variación es aplicable en derechos de vías, áreas y frentes de lotes.**

Para llevarla a cabo, el INVU y la municipalidad deben evaluar cada variación de conformidad con los principios de oportunidad y conveniencia, debidamente justificadas en el Anteproyecto de Renovación Urbana, en cumplimiento de las disposiciones definidas en el Reglamento de Renovación Urbana del INVU.

Esta normativa debe ser aplicada mientras no haya sido promulgada reglamentación local en materia de Renovación Urbana.” (resaltado no es del original)

El artículo 26, así como varias otras normas del texto sustitutivo, tienen un aspecto inadecuado de técnica legislativa: remitir directamente a disposiciones específicas de normativa infralegal. Lo anterior es incorrecto en el tanto se estaría vinculando una norma de rango legal a lo que se establezca en un reglamento de una institución autónoma. Lo anterior es particularmente inadecuado en el caso de la reglamentación que el INVU emite de conformidad con el transitorio II de la Ley N°4240, Ley de Planificación Urbana, como es el caso del Reglamento de Renovación Urbana y el Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones, pues como dice el último párrafo del artículo 116 de este último reglamento, se trata de una normativa que aplica únicamente de forma supletoria en ausencia de plan regulador, entonces la redacción sugerida en el texto sustitutivo podría generar la situación de que se presente una antinomia jurídica, pues en un cantón con regulación propia en materia de renovación urbana y fraccionamientos y urbanizaciones, de conformidad con la Ley de Planificación Urbana aplicaría el plan regulador, pero según esta ley aplicaría la norma del INVU.

Adicionalmente a este tema, aplicar la normativa del INVU limita los alcances de la norma propuesta, pues el Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones únicamente permite la flexibilidad respecto a las dimensiones del terreno, pues como se observa en el primer párrafo del artículo 116 citado, únicamente se permite la flexibilización respecto a las áreas y frentes de



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 4 de 11

los lotes, mientras que la propuesta legal original incluye además la flexibilización en alturas, coberturas, retiros y densidades. Incluso, en la propuesta adjunta se agrega la flexibilización del uso del suelo como uno de los temas que permiten ajustarse en la aplicación de la ley, con el fin de evitar que el certificado de uso del suelo asociado a la zonificación del plan regulador impida la aplicación de la ley.

Debido a lo anterior, el párrafo final del texto sustitutivo en la norma genera una contradicción, pues mientras en el texto del artículo 26 se permite la flexibilización de todas las variables urbanísticas antes mencionadas, se remite a un reglamento que únicamente contempla una de ellas: las dimensiones mínimas.

Acoger el texto sustitutivo en este punto restringiría la aplicación de la ley a únicamente solucionar el tema catastral de distribución de los predios, el cual, pese a que se considera necesario para la solución de los problemas en asentamientos informales e irregulares, es insuficiente para que la solución brindada sea integral, en el tanto no permitiría que las construcciones existentes o las que se vayan a generar en el sitio alberguen a la totalidad de la población objetivo del programa de renovación urbana. Uno de los problemas más importantes en este sentido es la densidad poblacional, que en los asentamientos informales suele ser superior a la permitida en los instrumentos de ordenamiento territorial, siendo que si no se permite su flexibilización esto conlleva a la necesidad de desplazar a varias familias de su comunidad, lo cual es parte de lo que se busca evitar con el proyecto de ley.

Para corregir la problemática identificada se realiza la siguiente propuesta de párrafo final para el artículo 26:

“Los aspectos específicos de flexibilización deberán definirse en el reglamento de la presente ley.”

Con lo cual se retorna a la redacción original de la norma.



21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 5 de 11

(2) Sobre la remisión a los beneficiarios de los programas de renovación urbana al cumplimiento de los requisitos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

Se presenta la comparación entre los artículos originales y los propuestos:

Texto original	Texto sustitutivo
<p>Para ser beneficiario primario se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Ser mayor de edad.b) Ser costarricense o extranjero con condición migratoria legal.c) Tener como residencia permanente un inmueble dentro de la zona de intervención.d) No tener bienes inmuebles inscritos a su nombre. En el caso de núcleos familiares, este requisito aplica para todos los miembros.	<p>Para ser beneficiario primario se requiere cumplir con los requisitos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.</p>
<p>ARTÍCULO 38- Creación del Fondo de Programas de Renovación Urbana en Zonas de Intervención</p> <p>Créese el Fondo de Programas de Renovación Urbana en Zonas de Intervención (Fopruzi), cuyo fin será financiar todos los estudios, diseños, gestiones y obras de vivienda o comunales, relacionadas a los programas de renovación urbana previstos en esta ley.</p> <p>La utilización de los recursos del fondo es complementaria a las asignaciones presupuestarias que las instituciones proponentes y solicitantes realicen para cada</p>	<p>Eliminado</p>



21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 6 de 11

programa de renovación urbana.	
--------------------------------	--

El MIVAH en este caso solicita reconsiderar la redacción del texto sustitutivo del artículo 32, para regresar a la redacción anterior, además se solicita utilizar alguna variación en el artículo 38 para que los programas de renovación urbana no queden sujetos en su totalidad a lo establecido respecto al Fondo de Subsidio de Vivienda (FOSUVI) y el bono colectivo.

Sobre el artículo 32, se tienen precedentes en materia de emergencias en asentamientos informales que muchas de las personas que ahí residen no cumplen con los requisitos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en particular con los requisitos para obtener un bono familiar de vivienda subsidiado con los recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda. Esto genera que, al momento en que el MIVAH atiende a la población, aquellas personas que no cumplan con los requisitos establecidos para obtener un bono de vivienda deben ser desplazadas sin que el marco legal habilite la prestación de alguna ayuda por parte de la institucionalidad.

Esta situación se ha previsto solucionar mediante la redacción original del proyecto de ley en cuestión, permitiendo que las instituciones públicas intervengan los asentamientos, independientemente de si la población cumple o no con los requisitos para obtener un bono de vivienda. Esto permitirá ayudar a personas que se encuentran en diversas situaciones que hoy no se pueden atender:

- Personas sin núcleo familiar
- Personas sin discapacidad
- Personas que no son adultas mayores
- Personas que hubieran adquirido anteriormente un bono de vivienda



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 7 de 11

Toda persona que reside en un asentamiento informal o irregular se encuentra en una situación de vulnerabilidad, pues su derecho a un hábitat adecuado no se está garantizando. Lo anterior justifica la intervención del Estado, independientemente de si las personas cumplen o no con los requisitos para obtener un bono según Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Se reconoce que hay casos donde los habitantes de los asentamientos informales no son personas en condición de pobreza, sin embargo, el mejoramiento del entorno urbano se trata de una inversión en la mejora integral de las condiciones de la población, independientemente de su condición económica. Además, esas mejoras no solo beneficiarán a la población objetivo, sino que la Municipalidad también podrá percibir mayores ingresos fiscales, pues la formalización permitiría cobrar el impuesto sobre bienes inmuebles en aquellas propiedades no exentas; además que la comunidad en general, tanto la población objetivo como predios circundantes, con las mejoras en infraestructura tendrán mejores servicios públicos y accesibilidad, con lo cual se mejora su calidad de vida.

Una de las garantías que tiene la ley para evitar que personas se aprovechen de esta intervención del Estado para obtener algún beneficio económico indebido es que se contempla la figura de las contrapartidas, en el artículo 42 de la propuesta, mediante la cual los beneficiarios podrían realizar aportes al proyecto según su capacidad económica. Esto se diferencia de los proyectos de vivienda que suelen financiarse enteramente con recursos del BANHVI, donde no se solicita ninguna contrapartida a los beneficiarios.

Debido a lo anterior es que se le solicita a la Asamblea retomar la redacción original del artículo 32.

Respecto al artículo 38, se considera indispensable resolver el tema de cómo utilizar los recursos del FOSUVI en los programas de renovación urbana creados en esta ley. Aunque desde el MIVAH se acepta la idea de no crear un fondo nuevo, como originalmente se propuso, debe contemplarse un mecanismo legal para poder mezclar los recursos asignados mediante el FOSUVI a este fin, con otros tipos de recursos ajenos al Sistema Financiero Nacional para la



21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 8 de 11

Vivienda, para que con la suma de diversas fuentes de financiamiento sea posible sufragar todos los gastos asociados a esta ley. Como antecedente, se remite el dictamen C-016-2021 de la Procuraduría General de la República, en el cual se habilita la posibilidad de que la ley establezca que recursos de un fondo, que tienen una finalidad legal determinada, al pasar a otro fondo diferente no estén sujetos a las restricciones legales del fondo del cual proceden los recursos. Lo anterior justificaba la propuesta original de crear un nuevo fondo, pero pueden valorarse otras medidas como establecer un régimen de excepción en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda con el fin de que los recursos que se giren a las instituciones proponentes en el marco de esta ley no estén sujetos a las restricciones del FOSUVI, sin perjuicio de que el BANHVI debe mantener sus competencias de fiscalización y seguimiento respecto al uso de estos recursos.

(3) Sobre las competencias asignadas al Banco Hipotecario de la Vivienda

En este tema, la oposición del MIVAH se da respecto a las competencias brindadas al BANHVI que no estaban contempladas en el proyecto original. En primer lugar, la oposición se vincula al artículo 22, inciso e) el cual dice:

Texto original	Texto sustitutivo
Delegar en una empresa privada la ejecución de la totalidad del programa de renovación urbana.	Delegar en una empresa privada la ejecución de la totalidad del programa de renovación urbana. En este se elegirá a la empresa mediante los procedimientos establecidos en la normativa del BANHVI que resulte aplicable.



21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 9 de 11

Esta propuesta tiene el inconveniente de que el BANHVI carece de normativa procedimental para la selección de desarrolladores y constructores, puesto que esta labor la realizan las entidades autorizadas, siendo estas las que, mediante sus procesos de contratación, hacen dicha selección. También, el hecho de aplicar la normativa del BANHVI circunscribe todo el proyecto a las reglas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, lo cual no es congruente con el resto del proyecto de ley, pues, pese a que se usan fondos del Sistema, se trata de programas de renovación urbana independientes, liderados por una institución proponente con las competencias legales para ello. Debido a lo anterior, se estaría pidiendo aplicar normativa del BANHVI a instituciones que no estarían operando la totalidad del proyecto dentro del Sistema, siendo esto una combinación inadecuada de regímenes jurídicos. Es debido a lo anterior es que se solicita eliminar la parte resaltada en el artículo citado.

El otro artículo al cual el MIVAH se opone por este mismo motivo es el inciso d) del artículo 43, el cual reforma el artículo 54 de la Ley de Planificación Urbana agregando lo siguiente::

Texto original	Texto sustitutivo
Sin referencia	En el caso del BANHVI para que pueda invertir debe necesariamente ser el propietario del terreno o Fideicomisario de un Fideicomiso al que la Institución traspase la propiedad, por lo que en esta ley se le autoriza a las Instituciones a suscribir Fideicomisos.

Esta norma generaría varios problemas de ejecución de la ley:

- Esta disposición excluye la posibilidad de atención de asentamientos irregulares con fondos del BANHVI, en el tanto se estaría pidiendo a los propietarios de derechos renunciar a su propiedad en favor del BANHVI sin ningún tipo de garantía.



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 10 de 11

- El BANHVI actualmente no recibe propiedades invadidas, así se lo hizo saber al MIVAH y al Instituto Mixto de Ayuda Social en una reunión durante el año pasado, por lo que la ley estaría obligando a la institución a realizar una tarea que actualmente no realiza.
- Lo anterior se asocia a que los terrenos invadidos generan altos costos de administración, los cuales serían asumidos por el BANHVI y generaría mayores costos de intermediación financiera por parte de la institución.
- Se elevan los costos operativos, al ser necesarias más escrituras e inscripciones que las originalmente previstas, en el tanto se pasaría del propietario actual al BANHVI y del BANHVI al beneficiario, cuando en la ley original la propuesta es que se pase la titularidad del propietario directamente al beneficiario.

Pese a que el MIVAH se opone a que este traspaso a favor del BANHVI sea obligatorio, puede aceptarse que, únicamente cuando sea de interés del BANHVI tener como garantía alguna de las propiedades implicadas en el programa de renovación urbana, estas deban serles traspasados. Por ello, el MIVAH propone la siguiente redacción:

“El BANHVI podrá exigir como un requisito para invertir recursos en un programa de renovación urbana ser el propietario del terreno del proyecto o Fideicomisario de un Fideicomiso al que el propietario traspase el inmueble. Se le autoriza a las instituciones a suscribir Fideicomisos para los fines indicados en el presente artículo.”

A la espera de lo que el BANHVI manifieste al respecto, se considera que las competencias brindadas a dicha institución mediante el texto sustitutivo plantean más obstáculos que beneficios a la tramitación y gestión de los programas de renovación urbana que se plantean mediante esta ley. Debido a lo anterior, respetuosamente se le solicita a los diputados reconsiderar la inclusión de dichos textos en el proyecto de ley.

Conclusiones



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

21 de junio de 2021
MIVAH-DMVAH-0310-2021
Página 11 de 11

Salvo los tres puntos antes mencionados, la mayoría de los cambios que plantea el texto sustitutivo pueden ser aceptados por parte del MIVAH, siendo algunas modificaciones mejoras significativas al proyecto de ley, otras podrían aceptarse con algunos ajustes de redacción y otras, aunque se tienen reservas sobre su pertinencia, no generan una restricción significativa para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Sin embargo, mantener los tres puntos antes mencionados en el texto sustitutivo podría generar problemas irremediables en la aplicación del proyecto de ley, los cuales esperamos puedan ser corregidos por esta Comisión.

Esperamos que el trámite de este proyecto de tan fundamental relevancia para el país pueda seguir avanzando en el proceso legislativo y prontamente sea ley de la República.

Sin otro particular se despide atentamente,

Irene Campos Gómez
Ministra
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

CAP

C:
 Archivo