



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN -003-2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA

EXPEDIENTE Nº 23.450

**INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO – ECONÓMICO)**

ELABORADO POR:

**ALVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
WELMER RAMOS GONZÁLEZ
ASESORES PARLAMENTARIOS
M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

**SUPERVISADO POR:
M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFES DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR *a.i.***

6 DE FEBRERO, 2023

TABLA DE CONTENIDO

I.- ANÁLISIS TÉCNICO	3
A.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
B) ANÁLISIS DE FONDO	6
ASPECTOS GENERALES.....	6
➤ FALTA DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE ACTUAR DEL MIHABITAT PARA CONTRATAR Y PARA EJERCER INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	11
➤ POSIBLE RETROCESO CON ESTA INICIATIVA EN LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS POPULARES A NIVEL CONSTITUCIONAL	13
➤ PROPUESTA DE LEY ES OMISA EN SEÑALAR LAS INSTITUCIONES U ÓRGANOS QUE COMPONEN EL SECTOR	16
➤ EVENTUAL VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y EL DE LEGALIDAD	19
➤ OMISIÓN DEL PROYECTO DE LEY EN ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DEL FOSUVI, FONAVI, DEL PATRIMONIO DE LAS MUTUALES Y DEL SAP.	21
➤ DEROGATORIA DEL BONO FAMILIAR DE VIVIENDA	24
➤ LEYES QUE NO SON DEROGADAS PERO QUE A PESAR DE ESTAR VIGENTES SERÁN INEFICACES	25
III.- ANTECEDENTES	27
A) VINCULACIÓN CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	29
IV.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	32
V.- ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ARTÍCULOS 9, 16 Y 18	90
A) DEL FINANCIAMIENTO DEL MIHABITAT	90
➤ 5.1 ARTÍCULO 9. FINANCIAMIENTO DEL MIHABITAT	92
➤ 5.2 ARTÍCULO 16. FINANCIAMIENTO DEL FONHABITAT	100
➤ 5.3 ARTÍCULO 18. CREACIÓN DE VEHÍCULOS FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CRÉDITO DE VIVIENDA POR PARTE DEL MIHABITAT.....	103
CONSIDERACIONES ECONÓMICAS FINALES.....	105
VI.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	107
➤ VOTACIÓN:	107
➤ DELEGACIÓN:	107
➤ CONSULTAS:.....	107
FUENTES.....	108

AL-DEST- IIN-003 -2023

**INFORME JURÍDICO CON COLABORACIÓN ECONÓMICA
CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA**

Expediente 23.450

I.- ANÁLISIS TÉCNICO

a.- Resumen del Proyecto

El proyecto de ley crea el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda (MIHABITAT) como un órgano del Poder Ejecutivo, el cual asumirá las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Según se establece en la propuesta el jerarca de MIHABITAT será el rector de la política pública en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda. Los lineamientos y políticas que dicte el MIHABITAT serán de acatamiento obligatorio para todas las instituciones estatales con competencias en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana a nivel regional y nacional en el territorio.

El debate apunta a que, en materia de ordenamiento territorial, planificación urbana, promoción y financiamiento del mercado de vivienda adecuada, hay un marco legal, confuso, disfuncional que impide el accionar eficiente de las tres principales instituciones para solucionar la problemática que enfrenta el país y, que es preciso la vinculación y articulación entre las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda. Al respecto se señala en la Exposición de Motivos que:

“La problemática particular de gobernanza desde la perspectiva legal-institucional atinente a las materias de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda se refiere al hecho de que se carece en la actualidad de una entidad ministerial debidamente constituida, con amplias competencias para articular de forma integral la gestión del territorio en las diferentes escalas de gestión.

Lo anterior se explica a partir de la coexistencia de un ministerio sin ley orgánica constitutiva ni competencias legalmente establecidas (MIVAH) y una institución autónoma (INVU) con las competencias de rectoría en materia de ordenamiento territorial otorgadas por la Ley de Planificación Urbana, pero desprovista de

poder político en la práctica y materialmente imposibilitada para ejercer dicha rectoría, al no ser un ente ministerial.

A lo anterior es preciso sumar otro elemento, que consiste en lo que se denomina la problemática del sistema de financiamiento nacional de vivienda, gestionado a través de una tercera institución, en este caso el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El Banco, pese a tener claramente una naturaleza financiera y no técnica en materia territorial, en la actualidad asume funciones técnicas relacionadas con la aprobación de proyectos habitacionales...”

Así el Capítulo Primero crea el nuevo Ministerio, le adscribe el Órgano de Normalización Técnica de Hacienda, le hace asumir las funciones del INVU y del BANHVI en los términos establecidos en esta ley, le fija objetivos, funciones, competencias, reglas de organización, jerarcas y financiamiento al nuevo ministerio.

En un Capítulo Segundo regula el Órgano de Valoración Inmobiliaria, y le reproduce sus funciones y competencias que tiene el actual Órgano de Normalización Técnica de Hacienda.

En el Capítulo Tercero, pese a que ha unificado las instituciones del sector, crea un “sistema de hábitat” comprendido por las mismas dependencias del Ministerio, en los subsectores de urbanismo, asentamientos humanos y financiamiento del hábitat, entregando la rectoría al Ministro y señalándole competencias.

En el Capítulo Cuarto se crea y regula el “Fondo de subsidios del Hábitat” (FONHABITAT) con cierta semejanza al actual FOSUVI del BANHVI -que es derogado en esta propuesta- disponiendo las fuentes de financiamiento y delegando al reglamento la forma y condición del otorgamiento de dichos subsidios.

El Capítulo Quinto está destinado a autorizar al Ministerio para que constituya vehículos financieros de propósito especial con cualquier entidad bancaria nacional o internacional, para trasladarles la administración de los Fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), materia que prácticamente se remite a reglamentación posterior. Igualmente, se regula el tema de las entidades autorizadas.

En este capítulo se establece el porcentaje para pagar el costo de administración de dichos vehículos, el cual tendrán el tope o máximo de hasta un 4% de las sumas administradas y gestionadas de los recursos del SAP y del FONAVI.

Igualmente, la definición de los programas y condiciones en que estos recursos estarán a disposición de las entidades autorizadas, de las cuales reproduce su definición actual, aunque aumenta el número de instituciones que podrán optar por

ser entidades autorizadas; para su clasificación se remite a la reglamentación que emita el Ministerio.

Este mismo Capítulo reproduce, además, algunas de las exenciones actuales de las operaciones del sistema financiero y las tarifas reducidas de servicios profesionales y de impuestos, para aplicarlos únicamente a los vehículos financieros que se constituyan.

El Capítulo Sexto destinado a modificaciones y derogaciones de otras leyes incluye un largo recuento de leyes especiales que se modifican; una simplemente por concordancia para sustituir las remisiones al INVU al nuevo Ministerio. Dentro de estas la Ley N° 4220 de Planificación Urbana, la Ley N° 6999 de Impuesto de Traspaso de Bienes Inmuebles, la Ley N° 7769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, la Ley N° 7935 del Adulto Mayor.

Pero se incluyen además otras modificaciones de fondo como el traspaso del Órgano de Normalización Técnica ahora Organismo de Valoración Inmobiliaria, que significa modificaciones a la Ley N° 7509 del Impuesto de Bienes Inmuebles, donde se incluye recaudar el monto del Impuesto Solidario o impuesto denominado a las “casas de lujo” incluyéndolo dentro del impuesto sobre Bienes inmuebles, derogando posteriormente la ley respectiva del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda; se reforma la Ley de Planificación Urbana para someter a las municipalidades a la dirección y gobierno del Ministerio, y se reforma la Ley N° 4366 de División Territorial Administrativa, para otorgarle nuevas potestades al Ministerio a crear en esta materia.

Se derogan expresamente y en su totalidad la Ley N° 4338 del Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU, la Ley N° 7052 del Sistema Financiero para la Vivienda y creación del BANHVI, la Ley N° 1788 constitutiva del INVU, y como se mencionó anteriormente la Ley N° 8663 del Impuesto Solidario para el fortalecimiento de los programas de vivienda, que se pretende subsumir en la Ley del Impuesto a los Bienes Inmuebles.

El proyecto se cierra con un Capítulo VII de Normas Transitorias, donde se contienen doce artículos, algunos de los cuales, sin embargo, no tienen esa naturaleza, sino que regulan cuestiones distintas desde vigencia y cierre efectiva de las Instituciones las cuales no hace ligar con las derogatorias de las normas que le dan sustento jurídico.

En cuanto a la materia de personal y derechos laborales se establece que se garantiza el traslado hacia el MIHABITAT de los funcionarios afectados por el cierre de Instituciones, ya sea siendo trasladados al nuevo Ministerio o a otras instituciones públicas. Para ello se realizará un estudio técnico para ubicar al personal en los diferentes procesos.

A partir de lo anteriormente planteado, el Gobierno de la República presenta el proyecto, con el fin de dar cumplimiento a la CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA, que asume las funciones de las tres instituciones de mayor importancia en lo que respecta a ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda; esto es al Banco Hipotecario de la Vivienda, al INVU y al Ministerio de la Vivienda y, además, al Órgano de Normalización Técnica (ONT) hoy en el Ministerio de Hacienda.

b) Análisis de fondo

Aspectos Generales

La iniciativa se fundamenta en un diagnóstico de la disfuncionalidad del sector con datos que provienen de estudios realizados hace más de 18 años y la pretendida obligación asumida en compromisos internacionales de revisar el marco normativo para hacerlo más eficiente, pero sin identificar ni precisar los aspectos de mejora, proponiendo solo esta agrupación en la pretensión, no justificada de ningún modo que de la simple centralización y agrupación institucional resultará un modelo más eficiente.

El argumento a favor de dicha centralización es el repaso de la experiencia extranjera, pero sin identificar en ningún momento ni condiciones previas, ni consecuencias o valoración posterior.

La exposición de motivos es omisa en identificar ventajas, y desventajas, desconoce totalmente los costos de una técnica normativa que “recrea” las instituciones en lugar de convertirlas, pues deroga las leyes que dan fundamento jurídico a las instituciones existentes, para volver a reglar sus competencias dentro del esquema ya asumido de un mismo ministerio, desconociendo los costos de liquidación de instituciones y el riesgo de derogar contenidos que posteriormente no repone, creando una factura grave en el ordenamiento jurídico y en la funcionalidad de las instituciones que pretende subsumir dentro de una misma estructura orgánica.

Se evidencia desconocimiento de la técnica jurídica sino incluso de diseño y planificación, pues mezcla en el mismo Ministerio las competencias propias de rectoría con otras totalmente operativas y de ejecución.

El proyecto tiene poco desarrollo normativo dejando aspectos importantes y propios de reserva de ley a la reglamentación que realice el Ministerio (que se entiende pueden ser reglamentos autónomos o de servicio, o como lo llaman luego “reglamentos operativos”) y contiene omisiones tan graves que eventualmente pueden poner a riesgo de crear una grave dislocación del funcionamiento del sector, sin verdaderas ventajas identificadas.

Uno de los problemas jurídicos más importante que presenta la propuesta es que al MIHABITAT se le otorgan funciones y atribuciones de contratación, suscripción de contratos, realizar emisión de bonos, otorgar créditos y todas las relacionadas con la constitución de vehículos financieros de propósito especial o de intermediación financiera para lograr sus objetivos, para la cual tiene imposibilidad jurídica para obligarse por carecer el MIHABITAT de personalidad jurídica y por ende de capacidad de actuar.

Crea cargas fiscales nuevas, derogando un sistema financiero para la vivienda que si bien requiere de mejoras, no ha sido justificada su sustitución por el proponente. Elimina exoneraciones y beneficios que actualmente tiene la intermediación financiera que realiza el FONAVI a través de las entidades autorizadas. Es importante considerar que, a la fecha, esa fuente de financiamiento representa recursos frescos para el sector que son producto de una intermediación financiera que no tiene costos para los contribuyentes.

Este tema de costos y de fiscalidad evidencia que la propuesta requiere de un mejor diseño.

Si bien todo el sector y cada Institución es mejorable desde muchos aspectos, es necesario contar con un estudio técnico y financiero que determine el costo de la reunificación y si ésta está orientada directamente a las necesidades de mejora, ya que eventualmente podría afirmarse o descartarse que los problemas actuales del sector es un asunto de gestión más que de estructura normativa, pero en todo caso, que podrían ser atendidas sin costos tan graves e inciertos.

El principal problema operativo y en costos que la propuesta no contempla es que el cierre de Instituciones y su liquidación generan muchos pasivos, ello aunado a los costos que tendrá el Estado derivados de la extinción y del proceso de liquidación de un Banco como lo es el BANHVI y de la extinción de las mutuales los cuales cuentan con la garantía del Estado en sus operaciones y que eventualmente puede hacerse efectiva en el proceso de liquidación, así como el cierre del Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU; pero también por los derechos laborales de los trabajadores que no pueden ser trasladados, pues eventualmente algunos deben liquidarse, dado que las nuevas condiciones laborales difícilmente podrán ser idénticas. Si todos los trabajadores son trasladados en idénticas condiciones, tal como lo dispone el **Transitorio VII**, no se observa entonces cómo la reagrupación institucional pueda resultar en un beneficio, pues no significaría como tal ningún recorte de costos.

Se han evidenciado casos en que por la simple sujeción de instituciones a una rectoría de un Ministerio -la cual es ejercida actualmente de hecho por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos-, no influye por sí misma en la mejor gestión del sector, pues tal concepto responde a lo que se ha dado en denominar en derecho “realismo mágico jurídico” donde se pretende con solo la enunciación

normativa de algunos fines, propósitos u objetivos, que por demás ser muy laudables, la situación se ajustará por sí sola a esos enunciados.

El proyecto carece de una buena técnica jurídica y presenta errores graves de concepto o de diseño, como la derogatoria total de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda dejando sin fundamento jurídico a las Mutuales de Ahorro y Crédito, o el caso de la derogatoria del INVU que deja sin fundamento el Sistema de Ahorro y Préstamo, y la creencia que el sistema pervive sin fundamento jurídico, error que se manifiesta cuando no hace coincidir la derogatoria de las leyes formales que dan sustento a esas Instituciones (un año de vigencia) con el cierre definitivo (hasta treinta meses) de donde se deduce que se considera posible que las Instituciones sigan funcionando aun sin fundamento jurídico en contra del principio de legalidad, contraviniendo así el ordenamiento jurídico incluso a nivel constitucional (artículo 11 de la Constitución Política).

Finalmente, la exposición de motivos no justifica cuales serían las ventajas de la reagrupación institucional, mientras que ese mismo hecho por sí solo proyecta grandes costos operativos, cuyo financiamiento puede verse insostenible debido a que el resultado de las utilidades derivadas de la intermediación financiera y las ganancias que se generaría con este nuevo diseño podría no tener los mismos resultados que la ejercida actualmente, la cual en sus operaciones goza de la garantía del Estado y de exenciones y beneficios.

➤ **Sobre la presentación de un proyecto de ley**

Tal y como es conocido, la iniciativa de una propuesta legislativa corresponde de conformidad con la Carta Fundamental¹, a la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo y en el caso de proyectos de iniciativa popular con el mínimo del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; en el caso de la propuesta del Expediente 23.450 ha sido formulada y presentada por el Poder Ejecutivo, por lo que se ajusta a lo establecido constitucionalmente.

Es importante señalar que un proyecto de ley es una primera impresión que se formula al encargado final de la toma de decisión, como puede ser ésta la aprobación o no de la propuesta. Es claro que si ésta se formula, es con el fin de que pueda contar con la aceptación de la mayor parte de los legisladores.

¹ “ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones; ...”

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: ...

5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;” ...

Señalado esto de manera muy somera, se puede afirmar que un proyecto de ley debe ser diseñado con la mejor formulación posible, esto con el fin de que luego del iter parlamentario pueda ser aceptada.

Un sector muy calificado de la doctrina² ha señalado sobre este tema lo siguiente:

“La importancia de un buen proyecto de ley no puede subestimarse, sabemos que la fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente desemboca en una buena ley. Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde el punto de vista técnico y sistemático, pero también de lenguaje, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria.”

La cita es clara, en cuanto a que un proyecto de esta naturaleza resulta conveniente que sea elaborado tomando en cuenta elementos técnicos y sistemáticos que le puedan ser propios, dado que su formulación se encuentra en relación directa con la calidad de la norma que puede resultar de la propuesta.

➤ **Sobre el Lenguaje de la Ley**

Dentro del ordenamiento jurídico y en particular para dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica, un tema que reviste importancia es el del lenguaje legal, que consiste en la forma en que se redactan las leyes; esto hace presuponer que debe existir una adecuada articulación de los enunciados lingüísticos, que deben ser diseñados para una clara comprensión por parte tanto del operador de la norma como el ciudadano común. Así se ha señalado por parte de la doctrina española³:

*“Desde el momento en que las leyes se expresan en palabras, es necesario que éstas sean inteligibles, comprensibles.
-Todos los ciudadanos deben poder comprender las leyes en condiciones de igualdad, y la ininteligibilidad de las leyes afecta a la seguridad jurídica
-De ahí que el lenguaje en el que se redactan las leyes sea una cuestión de la mayor relevancia.”*

Conforme al análisis que se pueda desarrollar de la propuesta, será un tema para tomar muy en consideración dada la técnica de redacción que se ha empleado. De momento será suficiente tenerlo presente.

➤ **Sobre el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos**

² García-Escudero Márquez P. Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2010.

³ García-Escudero Márquez P. Manual de técnica legislativa, Editorial Aranzadi SA, Pamplona, 2011.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos a la fecha no ha sido creado por ley, tal como lo exige el artículo 141 de la Constitución Política, sino que ha funcionado mediante una ley de presupuesto y a cargo de un ministro sin cartera.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República⁴, es *"...Ministro sin Cartera. Funcionario que no tendrá a su cargo una cartera ministerial y no ejercerá, por ende, actividad administrativa alguna. En ese sentido, se presentará únicamente como funcionario político...la inexistencia de ese Ministerio imposibilita afirmar la existencia de una "cartera" o de un "ramo ministerial" en ese campo de actividad...Ello es importante de establecer especialmente para los actos que deben ser realizados por el Poder Ejecutivo (el Presidente y su Ministro del ramo). Simplemente la "reforma del Estado" es una actividad que se considera de suma importancia para Costa Rica y es en razón de esa importancia que le permite el disfrute de las prerrogativas propias de los Ministros, así como el ejercicio de los poderes políticos -no administrativos- propios de ese órgano..."*.

El Ministerio de Vivienda inició como un programa del Ministerio de la Presidencia denominado "Vivienda y Asentamientos Humanos" en la Ley de Presupuesto N° 6542 de 24 de diciembre de 1980. Posteriormente mediante Ley de Presupuesto N° 7055 de 26 de diciembre de 1986 fue creado con el nombre de Ministerio.

La propuesta no viene a crear por ley el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que ha funcionado por tantos años sin ley, sino que lo que pretende crear por ley es el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda.

El artículo 141 de la Constitución Política dispone que, ***"para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley. Se podrán encargar a un solo Ministro dos o más Carteras"***. En otras palabras, en la literalidad de la norma, solo habrá los Ministerios de Gobierno que sean creados por ley.

Es así como la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, enuncia taxativamente cada una de las carteras ministeriales en su artículo 23, de allí que la propuesta de ley en su artículo 22 pretenda también incluir al MIHABITAT.

En materia de financiamiento para la vivienda se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y creación del BANHVI, mediante Ley 7052 del año 1986, definiendo como su rector al Banco Hipotecario de la Vivienda. Esa ley se considera como la columna fundamental en el campo de la vivienda de interés social y dando espacio a la participación a nuevos actores como: la banca, cooperativas, mutuales y fundaciones, en los procesos de ahorro, subsidio y

⁴ Procuraduría General de la República. Dictamen 018-91.

financiamiento de las soluciones de vivienda para grupos de bajos ingresos. El Ministro (a) de Vivienda y Asentamientos Humanos preside la Junta Directiva de dicho banco⁵.

EL MIVAH no tiene ley constitutiva y ha desarrollado su funcionamiento por medio de leyes presupuestarias, convirtiéndose para los efectos de nuestro ordenamiento jurídico en un Ministerio sin Cartera.

Así las cosas, la Ley 7088 de 30 de noviembre de 1987 y sus reformas, Reajuste Tributario y Resolución 18ª Consejo Arancelario y Aduanero CA, dispone en su Transitorio III que, el ***“Instituto de Vivienda y Urbanismo, ejercerá las facultades que esta Ley le otorga al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos mientras no se promulgue la ley de creación de ese Ministerio”***.

➤ **Falta de personalidad jurídica y capacidad de actuar del MIHABITAT para contratar y para ejercer intermediación financiera**

El Ministerio que pretende crear esta iniciativa, sea el MIHABITAT, vendrá a ser un órgano centralizado más del Estado, sea una cartera ministerial, de allí que la propuesta así lo denomina al pretender adicionarle un inciso o) al artículo 23 de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública.

Como órgano dependiente del Poder Ejecutivo carece de personalidad jurídica y consecuentemente de capacidad para actuar, ya que el que ostenta la personalidad jurídica es el Estado.

El artículo 33 del Código Civil establece que el Estado es de pleno derecho persona jurídica, y, por ende, goza de capacidad suficiente para actuar. Dicho artículo reza:

“ARTÍCULO 33.- La existencia de las personas jurídicas proviene de la ley o del convenio conforme a la ley.

El Estado es de pleno derecho persona jurídica”.

La “personalidad jurídica” es la aptitud para adquirir derechos y contraer deberes y ello hace que un ente sea un centro autónomo de derechos y deberes. La personalidad jurídica es incompatible con la dependencia jerárquica. Toda persona jurídica pública tiene sólo una personalidad jurídica, tal es el caso de la persona jurídica pública del Estado, siendo, por tanto, que los ministerios que están sujetos a él no la ostentan, ejemplo de ello es el MIHABITAT.

⁵ https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Historia.shtml

La personalidad jurídica no se presume, sino que debe estar expresamente otorgada por ley, y en el caso del Estado es a éste a quien se le ha otorgado y no a sus ministerios u órganos (salvo se le otorgue la denominada personalidad jurídica instrumental para la realización de una función específica).

La propuesta de ley otorga varias atribuciones al MIHABITAT tanto como órgano rector del Sistema Nacional de Hábitat como también como ministerio, siendo de ellas una de las más importantes las referidas al funcionamiento y financiamiento del Sistema Nacional del Hábitat y el Fondo de Subsidio del Hábitat (este último es el fondo que financia el otorgamiento de subsidios para proyectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y los programas habitacionales y de mejoramiento de barrios). Entre esas atribuciones otorgadas la más importante es la de operar como intermediario financiero para las que se le otorgan facultades para celebrar contratos y realizar actos administrativos, civiles, industriales o comerciales, incluyendo la constitución de fideicomisos, realizar intermediación financiera y contratar su administración financiera con las entidades financieras supervisadas (art.6 inciso f), conceder créditos a través de vehículos financieros de propósito especial con garantía hipotecaria, y establecer vehículos financieros de propósito especial que puedan establecer y gestionar sistemas de ahorro y préstamos o de préstamos en forma exclusiva. Incluso, según lo dispone el artículo 16 de la propuesta podrá obtener acceso a fondos nacionales e internacionales, realizar emisión de bonos y promover la captación de recursos de la cooperación internacional.

Pero la propuesta de ley comete el error de otorgarle esas funciones de contratación y de intermediación financiera a un órgano o ministerio que no ostenta personalidad jurídica y por ende ni capacidad de actuar, por lo que le es imposible jurídicamente ejercer esas atribuciones de intermediación, y consecuentemente poder darle financiamiento al SISHABITAT, al Fondo de Subsidio del Hábitat y de contratar vehículos financieros de propósito especial.

El artículo 627 del Código Civil establece que para la validez de la obligación es indispensable que la parte que se obliga tenga la capacidad suficiente para contratar. Al respecto señala:

“Artículo 627.- Para la validez de la obligación es esencialmente indispensable:

*1º.- **Capacidad de parte de quien se obliga.***

*2º.- **Objeto o cosa cierta y posible que sirva de materia a la obligación.***

*3º.- **Causa justa**”.* (El resaltado es propio)

El artículo 1007 de ese mismo cuerpo normativo recalca que para la validez de las obligaciones se requiere cumplir con las solemnidades que la ley exija, de allí que se requiera la capacidad de actuar exigida en el artículo anteriormente transcrito.

Dicho artículo reza:

“Artículo 1007.- Además de las condiciones indispensables para la validez de las obligaciones en general, para las que nacen de contrato se requiere el consentimiento y que se cumplan las solemnidades que la ley exija”.

En síntesis, el MIHABITAT por ser un ministerio, órgano dependiente del Poder Ejecutivo, no ostenta personalidad jurídica propia y tampoco tiene la capacidad de actuar necesaria para realizar contratos ni mucho menos ejercer la intermediación financiera; incluso no tiene la capacidad de actuar para contratar los vehículos financieros de propósito especial que pretende la propuesta de ley, siendo que de esas contrataciones o posibilidad de constituir va a provenir el dinero que se requiere para soportar financieramente tanto al Sistema Nacional del Hábitat como al MIHABITAT, ello por cuanto incluso en este último caso, parte de su presupuesto proviene de las utilidades derivadas de la gestión de crédito realizadas a través de los vehículos financieros de propósito especial (art. 9.b).

➤ **Posible retroceso con esta iniciativa en la promoción de viviendas populares a nivel constitucional**

El artículo 65 de la Constitución Política es el asidero constitucional de la vivienda popular como institución social, de allí que se enmarque en el Título V Derechos y Garantías *Sociales*. Es una norma programática que establece una directriz al Estado para la construcción de viviendas populares.

El artículo 65 reza:

“Artículo 65.- El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.”

De allí que el Estado deba promover la obtención de vivienda para las personas que no poseen los recursos para ello, estableciendo las instituciones y medios idóneos para que esas personas puedan tener acceso a una vivienda digna. Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado:

“II.- Sobre el fondo. *El modelo constitucional denominado Estado Social de Derecho tiene como uno de sus fines garantizar un sistema económico que permita a todos sus habitantes el acceso a una vida digna. Pero la obligación de establecer los medios, mecanismos o instrumentos idóneos para la obtención de las condiciones que garantizan una vida digna no puede homologarse con la obligación de suministrarlos directamente. Concretamente sobre la vivienda, el artículo 65 de la Constitución Política establece este derecho, que está contenido dentro una norma programática que establece una directriz al Estado para la construcción de viviendas populares y en armonía con el artículo 50 referido a que el Estado procurará*

el mayor bienestar a todos los habitantes del país. Se puede concluir que lo que se está consagrando es el derecho a la vivienda para todos los habitantes de la República, pero no entendido en el sentido en que el Estado debe proveer de ésta a todos los habitantes sino en el sentido por un lado de que existiendo las instituciones estatales para tal fin todas las personas que reúnan los requisitos tienen el derecho de acceder a estas instituciones, sin que signifique que se le dará una solución a todo el que accese, sino que ello dependerá, entre otros aspectos, del presupuesto institucional, de la habilitación legal y de que el solicitante satisfaga a cabalidad todos los requisitos exigidos y segundo en la obligación de establecer los mecanismos e instrumentos necesarios para que los habitantes de la República, con su propia acción y participación en los sistema de producción y generación de capital, se garanticen el acceso a una vivienda digna.

En conclusión aunque la Constitución Política establece la obligación del Estado de promover la construcción de viviendas populares y la justa distribución de la riqueza, esto dista sustancialmente de la obligación de comprar terrenos y adjudicarlos a las personas que carecen de una casa de habitación y de solucionar directamente el problema de vivienda. (véase al respecto los votos números 00-921 y 00-1452).

El legislador para dar cumplimiento a lo constitucionalmente establecido en materia de acceso a la vivienda para las personas de escasos recursos creó el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, cuyo órgano rector es el BANVHI; de allí que el propósito del bono contenido en el artículo 50 está directamente vinculado a las soluciones de vivienda para ese determinado sector de la sociedad.

La propuesta de ley al derogar la Ley N° 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANVHI, elimina toda una institucionalidad que fue creada para la obtención de vivienda rural o urbana para personas de escasos recursos (artículo 7 de dicha ley), fondos, subsidios (art.46 y 50), crédito, garantías, exoneraciones que promueven el acceso de las personas de escasos recursos a la vivienda popular, todos ellos avances del Estado en materia de vivienda digna para las personas de escasos recursos.

En su lugar, el proyecto de ley viene a crear el Sistema Nacional del Hábitat que específicamente en materia de vivienda tiene como propósito la promoción y ejecución de políticas públicas que *“habiliten al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad de la actividad nacional a ...mejorar las condiciones del hábitat en los asentamientos humanos”*. Incluso, el Fondo de Subsidio del Hábitat (FONHABITAT) que crea la propuesta de ley tiene como objetivo financiar el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de “los programas habitacionales y de mejoramiento de barrios que impulse el Ministerio (art.15), pero no específicamente al otorgamiento de subsidios para la vivienda a las clases más desprotegidas.

Es más, la iniciativa de ley no menciona en ninguno de sus artículos el tema de acceso a la vivienda para personas de escasos recursos, ni la modalidad de subsidios que se van a otorgar, sino que la propuesta va dirigida a la vivienda en general, sin especial atención a fomentar el acceso a la vivienda de las familias de escasos recursos o de las viviendas populares.

Incluso, la propuesta no da ni siquiera para suponer que se otorgarán subsidios para la adquisición de viviendas para personas de escasos recursos por cuanto no hay ninguna regulación expresa en el articulado, sino que por el contrario, el proponente pretende que la modalidad de subsidio así como los potenciales beneficiarios, los requisitos y los procedimientos sean definidos mediante reglamento (artículo 17), lo cual es improcedente por dos razones: la definición de beneficiarios del Fondo, así como los requisitos para ser beneficiario del mismo es una materia de reserva de ley; además, por cuanto un reglamento no puede venir a regular aspectos que no han sido definidos en la propia ley que pretende reglamentar, en otras palabras, por reglamento no se puede regular situaciones o aspectos donde la ley tiene lagunas normativas. Ello es, un reglamento que es dictado por el Poder Ejecutivo y mucho menos por un ministerio -como lo pretende el artículo 18- no puede desde el punto de vista constitucional llenar vacíos que deben ser necesariamente suplidos por la ley aprobada por el legislador, so pena de ser eventualmente inconstitucional.

En síntesis, la propuesta de ley puede eventualmente constituirse en un retroceso en el cumplimiento de la norma constitucional dispuesta en el artículo 65, toda vez que desde que ésta fue aprobada por el Constituyente originario, el legislador pese a conocer de que se trata de una norma programática ha pretendido hacerla efectiva mediante la aprobación de varias leyes, siendo una de las más importantes la Ley 7052 que vino a estipular las condiciones para facilitar el acceso a la vivienda de las familias de escasos recursos y otorgarle subsidios y financiamiento en mejores condiciones, y que con la propuesta es derogada. Aunado que con la propuesta de ley el financiamiento será más caro al eliminar la garantía del Estado a las operaciones que realicen y las exoneraciones y beneficios que se otorgan a las entidades autorizadas. Incluso el retroceso en el acceso a la vivienda popular se da con la extinción jurídica de las mutuales al derogarse la Ley 7052 que regula el marco normativo de creación y funcionamiento de esas mutuales.

Debido a ese retroceso que se da respecto a los derechos que hasta ahora han tenido las personas para acceder a una vivienda digna, sea la de tener la posibilidad de calificar dentro de los requisitos establecidos por ley para recibir subsidios de vivienda para la clase más necesitada, se pretende transformar en perjuicio la posibilidad de acceso por cuanto con la propuesta de ley solo le asistirá el acceso a la vivienda a las personas que estarían dentro de la priorización del nuevo Ministerio (sea la atención de precarios, emergencias, asentamientos informales), obstaculizando indirectamente a las otras familias el poder apersonarse ante el BANVHI o ante una entidad autorizada a solicitar el bono de vivienda según su necesidad aunque no se encuadre dentro de los sectores prioritarios, ya que en este

último caso el proyecto de ley deja entrever que esa iniciativa individual desaparece, siendo que eventualmente dicha propuesta de ley pueda presentar problemas de inconstitucionalidad por violación al artículo 65 de la Constitución Política.

➤ **Propuesta de ley es omisa en señalar las instituciones u órganos que componen el sector**

Para introducir el tema de ordenamiento territorial es indispensable mencionar que en Costa Rica no existe una ley de ordenamiento territorial, sino que lo que existe es la Ley de Planificación Urbana, que no llena todas las expectativas para lograr un eficiente ordenamiento territorial costarricense.

De allí, que lo que existe es un marco normativo muy diverso en materia de ordenamiento territorial, que le otorga a diferentes instituciones del Estado competencias directas o indirectas en materia de planificación y ordenación del territorio.

El proyecto de ley establece como uno de los objetivos del MIHABITAT – aunque no así la dispone dentro de sus atribuciones- ejercer la rectoría del sector o rectoría sectorial, así como del Sistema Nacional del Hábitat. **El artículo 2** dispone que *“la Ministra o el Ministro del MIHABITAT será a su vez, Rector/a del Sector a cargo de la materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda”*; pero en la propuesta no hay mención alguna de las instituciones u órganos que vendrían a integrar ese sector sobre todo en materia de ordenamiento territorial.

Valga mencionar que actualmente existe un ordenamiento territorial dividido en nacional, regional y local. Los dos primeros están a cargo del Estado y de algunas de sus instituciones, mientras que el ordenamiento local está a cargo de las municipalidades; de allí que hay una amplia variedad de instituciones que ejercen competencias en materia de ordenamiento territorial.

En el ordenamiento jurídico costarricense existe una gran diversidad normativa en materia de ordenamiento territorial más allá de la Ley de Planificación Urbana y de la Ley Orgánica del INVU y por ende, existen varias instituciones que ejercen funciones de ordenamiento territorial, incluso de ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible como es el caso del Ministerio de Ambiente, en la que la Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7574 señala la importancia del ordenamiento territorial para alcanzar los fines y determina los criterios para el ordenamiento territorial, el cual debe responder a los criterios de integralidad, coordinación, solidaridad y desarrollo sostenible. Igualmente, dedica todo el Capítulo VI al ordenamiento territorial, donde específicamente en el artículo 28 dispone que es *“función del Estado, las municipalidades y demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población,*

así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”. Igualmente, en su artículo 29 establece los fines que deben considerarse para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible.

Para ello, confiere una serie de competencias al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ambiente y Energía, a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, (SETENA), al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a las municipalidades.

La Ley Forestal, N° 7575 también contiene materia de ordenamiento territorial en materia forestal y define la división del país en regiones forestales.

La Ley sobre la Zona Marítima Terrestre, Ley N° 6043 viene a regular la planificación y manejo del territorio en la zona marítimo terrestre, sea dentro de los 200 metros desde la línea de pleamar, otorgándole dicha función al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y a las Municipalidades. Dicha ley crea en el artículo 26, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico que debe ser elaborado por el Instituto Costarricense de Turismo, con la colaboración de la Oficina de Planificación y de otros organismos oficiales competentes, que es un plan general de uso de la tierra en la zona marítimo terrestre, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional y teniendo en cuenta el interés de conservar esa zona como patrimonio nacional.

Le corresponde la ICT la declaratoria de zonas turísticas o no turísticas en la zona marítimo terrestre, y en forma conjunta con el INVU y con los demás organismos oficiales que tuvieren competencia para intervenir al efecto de acuerdo con la ley, le corresponde aprobar todos los planos de desarrollos urbanos o turísticos que afecten la zona marítimo terrestre.

La Ley de Biodiversidad N° 7788 también otorga funciones de ordenamiento territorial al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), al reconocer la función ambiental que deben cumplir las propiedades inmuebles. En materia de ordenamiento territorial dispone en su artículo 52 que *“Los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del Gobierno central, las instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas”.*

Otra ley referente al ordenamiento territorial es la Ley Indígena de Costa Rica, Ley N°6172, la cual delimita los territorios indígenas y reconoce el derecho de los pueblos indígenas en la administración plena de sus territorios.

La Ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, Ley 9036,

del 11 de mayo de 2012 le otorga la función al INDER de formular planes de desarrollo rural territorial, en participación conjunta con otros actores rurales, tanto públicos como privados.

El Código Municipal, Ley N° 7794 fundamentado en el artículo 169 de la Constitución Política que señala que corresponderá a las municipalidades la administración de los bienes y servicios locales, dispone que la jurisdicción territorial de la Municipalidad es el cantón respectivo. Las municipalidades deberán contar con un plan regulador.

En cuanto al Ministerio de Planificación Nacional, la Ley de Planificación Urbana N° 4240, le confiere competencias específicas y en diferentes escalas en el campo de la planificación urbana a la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio de Planificación).

La Ley 4366, Ley sobre la División Territorial Administrativa establece la función de la Comisión de División Territorial de dar la asesoría a los poderes públicos en asuntos de división territorial administrativa. Obliga a contar con el criterio de esa Comisión para crear provincias, cantones o distritos.

Que conforme al art. 2 de la Ley 6758 del 22 de junio de 1982, el desarrollo físico del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo debe ejecutarse dentro del marco de un Plan Maestro General del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, el cual lo realiza el ICT. Es un Plan Maestro que constituye el marco de acción de carácter reglamentario para el Proyecto Turístico Golfo Papagayo y con dicha normativa queda en clara evidencia la intención del Estado de planificar, de forma vinculante para el particular, el desarrollo de la zona.

También la Comisión Nacional de Emergencia ejerce funciones en materia del ordenamiento territorial nacional al definir la Política Nacional Gestión del Riesgo y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Define el Sistema Nacional para la gestión del Riesgo y lo establece como una instancia multiinstitucional en todas las escalas del Estado costarricense. Lo anterior encuentra su fundamento en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley N°8488.

Después del análisis de esta normativa diversa y dispersa, se puede determinar que existen varias instituciones y órganos públicos que ejercen funciones en materia de ordenamiento territorial, e incluso las municipalidades, de allí que es importante que el proyecto de ley establezca expresamente para efectos de definir y ejecutar la rectoría en materia de ordenamiento territorial del MIHABITAT, cuáles serán las instituciones, órganos y municipalidades que integrarán el sector a cargo de la materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, toda vez que según lo establece el artículo 8 del proyecto “los lineamientos y políticas que dicte el MIHABITAT son de acatamiento obligatorio para todas las instituciones estatales con competencias en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana a nivel nacional y regional en el territorio.”

Esa omisión afecta el principio de seguridad jurídica y el principio de reserva de ley por cuanto la definición de las instituciones u órganos que integran el sector debe realizarla el legislador a efectos de que posteriormente pueda ser reglamentado, máximo que serán ellas las que estarán sujetas a las políticas que en ese sentido emita el nuevo ministerio.

➤ **Eventual violación al principio de reserva de ley y el de legalidad**

Respecto al principio de reserva de ley, la Sala Constitucional ⁶ ha indicado lo siguiente:

- a. *“En primer lugar, el principio mismo de "reserva de ley", del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales -todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables-;*
- b. *...solo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"; y*
- c. *En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial:*
- d. *Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley...". (el subrayado es del original)”.*

El proyecto de ley remite temas medulares que son reserva de ley a la regulación reglamentaria, tales como los dispuestos, entre otros, en **su artículo 17**, donde delega a un reglamento la definición de las modalidades de subsidio, los potenciales beneficiarios, así como los requisitos, procedimientos y demás disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios provenientes del Fondo de Subsidios del Hábitat, y también respecto a lo dispuesto en **el artículo 18 penúltimo párrafo** referente a la definición de los programas, potenciales beneficiarios, requisitos, procedimientos y demás disposiciones relativas al otorgamiento del financiamiento por medio de los programas de ahorro y crédito para vivienda mediante banca de

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N. 3550-92 de 16:00 hrs. de 24 de noviembre de 1992.

segundo piso, los cuales serán administrados y gestionados por vehículos financieros de propósito especial que constituya el Ministerio. Ello es, la ley es omisa en señalar en forma expresa si el Bono Familiar de Vivienda va a ser una modalidad de subsidio dentro del FONHABITAT y por ende dejará esa determinación de subsidio a un reglamento donde impera la discrecionalidad no reglada de la persona ministra, cuando en la ley N°7052 vigente está expresamente creado como una modalidad de subsidio en su artículo 50.

Al no definir la propuesta de ley la población meta de ese Fondo (población beneficiaria) no puede el legislador, y mucho menos el operador de la norma, determinar realmente la población que se va a beneficiar con ese Fondo o por otro lado, con el programa de ahorro y crédito que esta ley crea administrado y gestionado por vehículos financieros de propósito especial.

La falta de definición de esos aspectos por la vía legal ha ocasionado la falta de claridad en cuanto a los objetivos del proyecto en materia de acceso a la vivienda y los beneficios que traerá para ese sector.

Peor aún, incluso el legislador estaría delegando la definición de esos elementos en un instrumento que ni siquiera tiene el rango de reglamento ejecutivo dictado por el Poder Ejecutivo, sino que será *“un reglamento elaborado y aprobado por el MIHABITAT”*, lo cual es improcedente jurídicamente por cuanto se le está dando funciones de reglamentación de una ley a un ministerio y no al Poder Ejecutivo (Presidente de la República y respectivo Ministro) como tal, violentándose así lo dispuesto constitucionalmente en el artículo 140.3 de la Constitución Política.

Igual sucede con lo dispuesto en el artículo **19 penúltimo párrafo** de la iniciativa, donde delega en el reglamento (no identifica si se refiere al reglamento a esta ley o al reglamento que se menciona en el artículo anterior que será elaborado y aprobado por el MIHABITAT) los aspectos necesarios para la clasificación- que parece ser que lo apropiado es la palabra calificación- de entidad autorizada. No podría, por tanto, delegarse el establecimiento de los requisitos y condiciones en el reglamento -que en el fondo vendrían a ser restricciones para la participación de esas entidades- porque éste no puede venir a llenar las lagunas de la ley ni crear regulaciones no establecidas por ella.

Además, la definición de esos aspectos estará quedando en manos de un ministerio y de un ministro a quien se le ha otorgado amplias facultades discrecionales, ello debido a que el proyecto de ley no le señala ni siquiera los parámetros para esas definiciones, aunado a que como tal la mayoría de sus decisiones son políticas y no técnicas.

Finalmente es necesario advertir que un reglamento no puede desde el punto de vista constitucional, regular aspectos donde la ley es omisa, como sucede en este caso.

Al pretender la propuesta que la Administración -sea el MIHABITAT- dicte reglamentos que supla los alcances de la ley y que se delegue la determinación de regulaciones o restricciones o limitaciones que sólo la ley está habilitada a imponer; eventualmente violentaría los artículos 9, 11, 105 y 121.1 de la Constitución Política y el principio de reserva de ley.

- **Omisión del proyecto de ley en establecer el procedimiento de liquidación del FOSUVI, FONAVI, del patrimonio de las Mutuales y del SAP.**

Con la pretendida derogatoria de la Ley 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANVHI quedan sin existencia jurídica el BANHVI que es un banco y consecuentemente los fondos allí establecidos, ello es, desaparece de la vida jurídica tanto el Banco y con él los fondos del FOSUVI y del FONAVI. La propuesta de ley en ninguna norma general ni en sus disposiciones transitorias dispone normativa alguna que tienda a señalar el destino que tendrán los bienes pertenecientes al BANHVI ni los del INVU, ni tampoco se encuentra disposición que venga a regular el tránsito o traslado de esos dineros y el patrimonio del BANHVI o del INVU al MIHABITAT.

Pese a que el Transitorio IX regula lo pertinente a la gestión de esos programas durante la transición del traslado que no podrá ser mayor a un año a partir del “cierre” y lo dispuesto en el Transitorio III que se refiere a los derechos y obligaciones derivados de contratos contraídos por esas instituciones a partir de la entrada en vigencia de la ley (la redacción del proponente no es la más correcta) los cuales pasarán a ser parte del patrimonio del MIHABITAT, no hay ninguna otra disposición normativa que regule en forma expresa el destino que se dará a esos dineros.

Siendo así, la propuesta de ley únicamente menciona en su artículo 18 que el MIHABITAT podrá constituir vehículos financieros de propósito especial para la gestión y administración de los fondos del SAP y los de FONAVI, pese a que el proponente no ha considerado que ello no podría hacerse efectivo por cuanto como consecuencia de la derogatoria de la ley y el transcurso del año establecido en el Transitorio IX esos fondos dejarán de existir legalmente.

Es por lo que se llama la atención de que la iniciativa es omisa en cuanto a la regulación o procedimiento de liquidación que se seguirá con respecto a los activos del Banco y del INVU una vez que por ley dejen de existir, omitiendo indicar el proceso de disolución y liquidación a que deberá someterse el propio BANVHI, y sus fondos FOSUVI y FONAVI al ser disueltos por esta ley, sobre todo considerando que hay un vacío legal en la Ley N° 7052 y en la Ley Orgánica del

Banco Central que contemplen esa posibilidad de un procedimiento para la liquidación de la institución por disolución dada por ley.

Incluso, con la derogatoria de la Ley 7052 quedan sin existencia jurídica o marco legal las Mutuales de Ahorro y Préstamo que conforman un gran patrimonio que está compuesto por las donaciones de terceros, las utilidades acumuladas de períodos anteriores, las utilidades del período, las cuotas de participación mutualista y todas aquellas partidas establecidas por las *Normas Internacionales de Información Financiera* (NIIF) y las buenas prácticas que rigen la materia.

Debido a que la disolución o muerte jurídica de las mutuales ocurriría por la derogatoria de la ley N° 7052 que da fundamento jurídico a la creación y funcionamiento de estas, no se puede decir que la disolución de ellas es voluntaria y mucho menos se puede calificar como una disolución obligatoria. Si se tratara de una disolución voluntaria, el máximo órgano de la Mutual que lo constituye la Asamblea General de Asociados por acuerdo podría aprobar la disolución del ente, pero este no es caso, aunque sí hay que mencionar que en el tema de liquidación de mutuales también se presenta un vacío legal en la propuesta de ley.

Para la disolución obligatoria de una entidad fiscalizada, la Ley Orgánica del Banco Central dispone el procedimiento a partir de su artículo 139 el cual permite a la SUGEF juzgar la situación financiera y aplicar los correctivos; pero dentro de éste no encuadra el caso de la disolución de una Mutual cuando ha sido mediante ley que le ha dado muerte desde el punto de vista jurídico.

Además, no hay normativa que en forma expresa contemple la posibilidad de un procedimiento de liquidación cuando una entidad de esta naturaleza deje de existir por causa de que una ley que derogó su ley de creación. De manera tal, que en aquellos casos en los que ha operado la disolución de una mutual- por causas diferentes a su extinción por ley- se han aplicado criterios de integración de normas, sana crítica y principios de racionalidad. Es de advertir que la propuesta de ley está ayuna en materia del procedimiento de disolución por ley y liquidación del patrimonio de las mutuales de ahorro y crédito, incluso de la liquidación del BANHVI.

Deberán los señores diputados analizar las consecuencias económicas que cualquier proceso de liquidación implica para el Estado, toda vez que como lo hemos mencionado, el BANHVI goza de la garantía del Estado y está facultado para garantizar el pago de créditos hipotecarios otorgados por las entidades autorizadas; siendo que para las mutuales existe la garantía del Banco subsidiaria e ilimitada para asegurar el pago de los títulos valores emitidos y asegurar la devolución oportuna de los depósitos de ahorros que reciban las mutuales, así como para garantizar las demás operaciones de las entidades autorizadas que el Banco determine.

En el caso del SAP, igualmente, al pretender el artículo 35 del proyecto derogar la Ley N° 1788 (ley del INVU) quedará sin fundamento jurídico el Sistema de Ahorro y Crédito (SAP), el cual tiene su fundamento en el artículo 5 inciso k) de esa ley. Los

dineros provenientes de este fondo no proceden de transferencias del Gobierno, sino que son en su totalidad fondos privados pertenecientes a las personas que lo han dado en administración al INVU. Es un fondo basado en una relación contractual donde el Instituto se obliga a administrarlos y en caso de renuncia del ahorrante, aquel se obliga a devolverlos. El 100% del dinero aportado al SAP pertenece al cliente.

La Contraloría General de la República ejerce control sobre este fondo, pero no están regulados ni supervisados por la Superintendencia General de Entidades Financieras SUGEF porque son fondos -según lo ha determinado la Procuraduría General de la República- que pertenecen a un sistema cerrado, no de libre acceso para todas las personas.

Al quedar el SAP sin sustento jurídico y por ser recursos que pertenecen a los ahorrantes y no son dineros públicos, deben devolverse a los ahorrantes porque son fruto de una relación contractual entre ahorrante y el INVU, y por ende debe procederse conforme a lo dispuesto en el contrato que haya suscrito el ahorrante y el INVU, no pudiendo por tanto ser trasladado a ningún vehículo financiero como lo pretende **el artículo 18** de la propuesta.

➤ **Falta de controles de la Contraloría General de la República y de la SUGEF**

Según lo dispone el artículo 1 de la Ley N° 7052, el BANVHI está sometido a la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras y es fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En cuanto a la supervisión de las entidades autorizadas, mediante la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, N° 7558 de 03/11/1995, al Banhvi se le eliminaron objetivos y una serie de funciones establecidas en su ley de creación, por lo que particularmente la supervisión y control de las entidades autorizadas se trasladó a la Superintendencia General de Entidades Financieras, conservando el Banhvi la fiscalización de las entidades solo en un carácter auxiliar (art.96 de Ley 7052), de allí que las actuales entidades autorizadas están debidamente supervisadas.

El Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU también está fiscalizado por la Contraloría General de la República, aunque no está supervisado por la SUGEF, ello por cuanto ese Sistema ejerce solamente una intermediación cerrada.

En la propuesta de ley no queda claro si el MIHABITAT va a estar fiscalizado por la Contraloría General de la República y si la intermediación financiera que va a realizar va a estar sujeta a la supervisión de la SUGEF. El único inciso que señala la actuación de ellas es el inciso f) del artículo 6 que se refiere únicamente a que las entidades financieras con las que contrate los fideicomisos deben estar supervisadas por la SUGEF, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer

a la Contraloría General de la República. Pero ese requerimiento es para las entidades autorizadas y no para el MIHABITAT.

En síntesis, la propuesta de ley no contiene una norma que someta al nuevo ministerio MIHABITAT al control y fiscalización de la Contraloría General de la República ni a la regulación y supervisión financiera de la SUGEF, en este último caso cuando opere como intermediario financiero.

➤ **Derogatoria del Bono Familiar de Vivienda**

Según la definición incluida en el artículo 3.g) de la Ley 7052, el bono familiar de Vivienda es un *“subsidio que el Estado dará, por medio del Fondo de Subsidios para Vivienda, a las familias, los adultos mayores sin núcleo familiar y las personas con discapacidad sin núcleo familiar”*.

Este subsidio fue creado en forma expresa en el artículo 50 de la Ley 7052 que se pretende derogar. Según esta ley, serán elegibles para recibir el beneficio del fondo, las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar que no tengan vivienda o que, teniéndola, dichas viviendas requieran reparaciones o ampliaciones. Asimismo, sus ingresos mensuales no deberán exceder el máximo de seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción.

Con las reformas legislativas que tuvo la Ley 7052 por las leyes N.º7208, N.º7950, N.º8924 y N.º.9209, se fue ampliando la base de beneficiarios de los recursos del Fosuvi, a través del bono de vivienda, a *“las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar”* con un nivel de ingresos de hasta seis veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción (artículo 51 LSFNV)

El monto máximo del beneficio del fondo se otorgará como donación a las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y personas adultas mayores sin núcleo familiar, cuyos ingresos mensuales no excedan el límite mayor del salario mínimo mensual de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción. Por encima de este y hasta el máximo de seis salarios mínimos mensuales de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, el monto del subsidio se definirá en relación inversa al ingreso mensual familiar, conforme al Reglamento del Fondo de subsidios para la vivienda (Fosuvi), y se otorgará también como donación.

Es una modalidad de subsidio entregado mediante donación a un núcleo familiar con fines habitacionales. El Bono es simplemente una donación y no constituye un título valor u otra especie de documento negociable.

El subsidio del bono familiar de vivienda, según la ley vigente, podrá utilizarse también para la atención del plan de inversión previsto en el artículo 54 de dicha ley.

Más adelante, en el artículo 175 de la Ley 7052 se establece limitaciones a los bienes inmuebles declarados de interés social y que hayan sido financiados y adquiridos mediante el subsidio o el bono familiar de la vivienda, los cuales no podrán ser enajenados, gravados o arrendados, bajo ningún título, gratuito u oneroso, durante un plazo de diez años.

Igualmente, la ley que se pretende derogar establece las causales para el reintegro del bono, y la posibilidad de otorgar un segundo bono de vivienda, entre otras regulaciones y beneficios.

Debido a que el artículo 33 del proyecto de ley pretende derogar la Ley N°7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, ello dejará sin efecto la normativa que crea el bono familiar, por ende desaparece dicho beneficio que se otorga a las personas de escasos recursos o en pobreza.

Por el contrario, la propuesta de ley no crea en forma expresa el bono familiar, aunque sí plantea la posibilidad de otorgar subsidios, pero no precisa la modalidad de subsidios ni los potenciales beneficiarios ya que deja esa decisión a la discrecionalidad no reglada del jerarca del MIHABITAT, el cual mediante un reglamento elaborado y aprobado por él (artículo 17 que tiene las características de un reglamento autónomo de servicio) definirá conforme a su discrecionalidad (no fundamentado en estudios técnicos) las modalidades de subsidios que otorgará, los potenciales beneficiarios (de pobreza o pobreza extrema o para cualquier beneficiario), y si el subsidio será en forma de donación como lo es el actual bono de vivienda. Ese proceder consistente en dejar la definición de las modalidades de subsidio y de los potenciales beneficiarios librada a la decisión discrecional de un ministro -el cual puede ser eliminado en cualquier momento por el mismo procedimiento en el reglamento autónomo de servicio- eventualmente puede tener vicios de inconstitucionalidad, tal como lo hemos detallado páginas atrás y no asegura si el Ministerio dentro de su discrecionalidad otorgará los conocidos bonos de vivienda.

➤ **Leyes que no son derogadas pero que a pesar de estar vigentes serán ineficaces**

Recientemente se aprobó la Ley N° 10.214 **Creación del régimen especial de viviendas comunitarias para garantizar el acceso al derecho de la vivienda a la persona adulta mayor en condición de vulnerabilidad**, con el objeto de establecer los mecanismos para la implementación de un régimen especial de

viviendas comunitarias, subsidiadas mediante un bono de viviendas comunitarias, para el uso y habitación de las personas adultas mayores costarricenses y extranjeros con residencia legal en Costa Rica, autovalentes y en condición de vulnerabilidad. Esta ley será aplicable a las personas autovalentes mayores de sesenta y cinco años, costarricenses o extranjeras con residencia legal en Costa Rica, que se encuentren en condición de vulnerabilidad o en estado de indigencia y con necesidad de vivienda, calificados con base en los instrumentos que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) defina para este efecto. Para ello, se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para que, por medio del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi) y previa autorización expresa y motivada de su Junta Directiva, otorgue a las instituciones públicas u organizaciones de bienestar social, que atiendan a personas adultas mayores, bonos de vivienda comunitaria.

Dicha ley pese a no ser derogada en forma expresa en este proyecto quedaría vigente pero sin eficacia al pretender el proyecto eliminar los subsidios del bono e incluso la existencia jurídica del BANHVI a los cuales remite; o quizás a efecto de determinar la vigencia se deberá proceder a realizar un análisis para determinar si se está ante una derogatoria tácita de la Ley 10.214; todo ello evidencia la utilización de una mala técnica legislativa en el tema de las derogatorias de leyes que están correlacionadas con la Ley 7052 que se pretende derogar. Lo anterior violenta el principio de seguridad jurídica.

➤ **Programas que se eliminarían con la derogatoria de la Ley 7052.**

Mediante algunas reformas realizadas a la Ley 7052 se le han incorporado en materia de acceso a la vivienda y del bono familiar a sectores de la población que en un inicio de esa ley no fueron incorporados y que actualmente están siendo favorecidos con beneficios y subsidios, ello es el caso de los jóvenes con edades entre los 18 y 35 años; los habitantes insulares; los adultos mayores y el programa del bono diferido.

Con la aprobación de la Ley N° 9151 del 27 de agosto del 2013, "Acceso de Vivienda para las Personas Jóvenes" se creó un programa de financiamiento para jóvenes denominado **Profijo** que fue adicionado a la Ley 7052 y que se desarrolla en todo un capítulo III de la ley vigente. Al respecto el artículo 65 bis de la Ley 7052 dispone:

Artículo 65 bis.- *Se crea, dentro del Fondo Nacional de Vivienda, el Programa de Financiamiento de Vivienda para Jóvenes (Profivijo), con el objetivo de que las personas jóvenes entre los dieciocho y los treinta y cinco años con núcleo familiar y de escasos recursos se constituyan en beneficiarias de este Programa y puedan tener acceso, de manera efectiva y solidaria, al crédito para la obtención de vivienda.*

Posteriormente mediante Ley 9779 del 12 de noviembre del 2019, se creó un subsidio de vivienda para los habitantes insulares en posesión, lo cual fue adicionada a la Ley 7052 y regulado en el capítulo III (numeración repetida). Al respecto se *dispone en el artículo 66 y siguientes de la Ley 7052:*

Artículo 66- Se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), para que otorgue los beneficios y subsidios a los habitantes insulares en posesión que se indican en este capítulo, exclusivamente para remodelación, mejoramiento y reparación de viviendas existentes en los territorios insulares de nuestro país, previo visto bueno otorgado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), en el que se indique que el terreno correspondiente se encuentra fuera del patrimonio natural del Estado, de conformidad con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley N.º 7575, Ley Forestal, de 13 de febrero de 1996, a fin de mejorar las condiciones de vida de las familias que habitan en los territorios insulares.

Para recibir la protección y los beneficios del programa de habitantes insulares, las personas físicas solicitantes deberán ser mayores de edad y contar con una construcción con fines habitacionales; el terreno deberán tenerlo en posesión de manera quieta, pública, pacífica e ininterrumpida, por un plazo mínimo de diez años, antes de la entrada en vigor de la presente.

La normativa actual autoriza en forma expresa al BANHVI para que pueda aplicar el financiamiento del bono comunal o colectivo en los territorios insulares a que se refiere esta ley, con el propósito de construir, reparar o remodelar, total o parcialmente, obras de urbanización que sean necesarias para las comunidades y que contribuyan a mejorar sus condiciones habitacionales, especialmente en lo que se refiere al aspecto de los servicios públicos. El financiamiento a que esta norma se refiere comprende todo tipo de edificaciones públicas destinadas a salud, seguridad, recreo y educación.

Estos dos programas anteriormente señalados serán eliminados al derogarse la Ley 7052, mientras que la propuesta de ley omite retomarlos en forma expresa, siendo que ni siquiera define los parámetros para poder concluir que van a ser incluidos en forma cierta como beneficiarios del FONHABITAT; ello debido a que según lo dispone el artículo 17 la definición de las modalidades del subsidio y los potenciales beneficiarios queda bajo la discreción no reglada del Ministerio.

III.- Antecedentes⁷

⁷ Elaborado por el Lic. Tonatiuh Solano Herrera, Asesor Legislativo. Revisado por la Lic. Lilliana Cisneros Quesada, Jefe Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.

EXPEDIENTE N°:	15.934
NOMBRE	LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado desde el 23 de junio de 2009.
EXPEDIENTE N°:	17.623
NOMBRE	LEY DE COMPETITIVIDAD DEL ESTADO COSTARRICENSE
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 18 de diciembre de 2013.
EXPEDIENTE N°:	18.876
NOMBRE	LEY DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 29 de agosto de 2017.
EXPEDIENTE N°:	19.834
NOMBRE	LEY CERRAR (Cerrar Instituciones, Eliminar duplicidades, Reunificar funciones, Redefinir rectoría, Ahorrar recursos y Reducir la Pobreza)
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 17 de diciembre de 2019.
EXPEDIENTE N°:	19.960
NOMBRE	LEY GENERAL PARA LA RECTORÍA DEL SECTOR DE DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 25 de mayo de 2020.
EXPEDIENTE N°:	21.792
NOMBRE	CREACIÓN DEL MINISTERIO DE ASISTENCIA SOCIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE LA POLÍTICA SOCIAL
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales desde el 21 de mayo de 2020.

EXPEDIENTE N°:	23.312
NOMBRE	REFORMA DE LA LEY N° 7052, LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y CREACIÓN DEL BANHVI, PARA REFORMAR EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y PROMOVER EL ACCESO A VIVIENDA PARA LA CLASE MEDIA
ESTADO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN:	En el orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos desde el 4 de noviembre de 2022.

a) Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible⁸

El proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional y una afectación positiva, con la Agenda 2030, presente en los ODS 1, 5, 6, 10, 11, 13, 16 y 17.

Lo anterior, por cuanto los propósitos de la iniciativa guardan relación con las metas asociadas a garantizar que las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad tengan los mismos derechos y acceso a los recursos económicos como la propiedad y los servicios financieros (ODS1), según lo dispuesto en el inciso t) del artículo 5. Asimismo, a reducir brechas que experimentan las mujeres (ODS 5), especialmente por la perspectiva de género contemplada en el artículo 5 inciso l), así como en la reforma a la Ley N° 7769.

Por su parte, la disposición contenida en el apartado VII inciso b) del artículo 4, apunta hacia implementar la gestión integrada de los recursos hídricos y mejorar la gobernanza del agua para reducir los conflictos en la demanda del agua para los diferentes usos (ODS 6). Mientras que, tanto lo relacionado específicamente con población en vulnerabilidad económica, como la disposición del artículo 29 que reforma la Ley N° 7935 con relación a la población adulta mayor, se relaciona con la meta del ODS 10 de adoptar medidas para garantizar la inclusión social y económica sin exclusiones relacionadas con edad.

Asimismo, con relación al ODS 11, la propuesta se enmarca en las metas relacionadas con garantizar que todas las personas tengan acceso a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, tomando en cuenta






⁸ Ibidem.







principalmente comunidades y sectores marginales; la urbanización propuesta es inclusiva, tomando en cuenta aspectos de sostenibilidad y planificación de manera participativa; al tiempo que tiene en cuenta medidas para la mitigación del cambio climático, la adaptación a él y la resiliencia frente a eventuales desastres. Esta última meta, relacionada con la del ODS 13, de incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas y planes nacionales, presente en el inciso k) del artículo 5.

El Ministerio propuesto, al incorporar las funciones y competencias del MIVAH, INVU y BANHVI, impacta la meta del ODS 16 de adoptar prácticas que mejoren la eficiencia de las instituciones públicas.

Esta vinculación en distintos ODS, apuntan a la meta del ODS 17 de adecuar los marcos nacionales de política y de estrategias de desarrollo a las prioridades definidas por la Agenda 2030.

No obstante, la viabilidad de la iniciativa debe determinarla el análisis jurídico y económico, especialmente en aspectos relacionados con el financiamiento (artículo 9) y el Fondo de Subsidio del Hábitat (artículo 16); así como aspectos que se manifiestan de manera imprecisa y poco clara como “*contar con la organización administrativa interna que sea necesaria*” (artículo 7) y contar “*con el apoyo de los Viceministerios que se consideren necesarios*” (artículo 8).

Objetivo de Desarrollo Sostenible	ODS vinculados en el proyecto	¿Por qué el proyecto tiene vinculación?
 <p>Fin de la pobreza</p>	X	Guarda relación con la meta asociada a garantizar que las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad tengan los mismos derechos y acceso a los recursos económicos como la propiedad y los servicios financieros, según lo dispuesto en el inciso t) del artículo 5.
 <p>Hambre Cero</p>		
 <p>Salud y Bienestar</p>		
 <p>Educación de calidad</p>		
 <p>Igualdad de Género</p>	X	Apunta a reducir brechas que experimentan las mujeres,

		especialmente por la perspectiva de género contemplada en el artículo 5 inciso l), así como en la reforma a la Ley N° 7769.
 <p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	<p>Agua Limpia y Saneamiento</p>	<p>X</p> <p>La disposición contenida en el apartado VII inciso b) del artículo 4, apunta hacia implementar la gestión integrada de los recursos hídricos y mejorar la gobernanza del agua para reducir los conflictos en la demanda del agua para los diferentes usos.</p>
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	<p>Energía Asequible y no contaminante</p>	
 <p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p>Trabajo decente y crecimiento económico</p>	
 <p>9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p>	<p>Industria, innovación e infraestructura</p>	
 <p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<p>Reducción de desigualdades</p>	<p>X</p> <p>Lo relacionado específicamente con población en vulnerabilidad económica, como la disposición del artículo 29 que reforma la Ley N° 7935 con relación a la población adulta mayor, se relaciona con la meta de este ODS de adoptar medidas para garantizar la inclusión social y económica sin exclusiones relacionadas con edad.</p>
 <p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>	<p>Ciudades y comunidades sostenibles</p>	<p>X</p> <p>La propuesta se enmarca en las metas relacionadas con garantizar que todas las personas tengan acceso a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, tomando en cuenta principalmente comunidades y sectores marginales; la urbanización propuesta es</p>

			inclusiva, tomando en cuenta aspectos de sostenibilidad y planificación de manera participativa; al tiempo que tiene en cuenta medidas para la mitigación del cambio climático, la adaptación a él y la resiliencia frente a eventuales desastres.
	Producción y consumo responsables		
	Acción por el clima	X	Se relaciona con la meta de incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas y planes nacionales, presente en el inciso k) del artículo 5.
	Vida submarina		
	Vida de ecosistemas terrestres		
	Paz, justicia e instituciones sólidas	X	El Ministerio propuesto, al incorporar las funciones y competencias del MIVAH, INVU y BANHVI, impacta la meta del ODS 16 de adoptar prácticas que mejoren la eficiencia de las instituciones públicas.
	Alianzas para lograr los objetivos	X	La vinculación en distintos ODS, apuntan a la meta del ODS 17 de adecuar los marcos nacionales de política y de estrategias de desarrollo a las prioridades definidas por la Agenda 2030.

IV.- Análisis del Articulado

Para realizar el análisis de la propuesta de ley es indispensable hacer previamente un estudio de las leyes que se pretenden derogar en forma expresa para efectos de determinar las funciones que dejarían de realizarse por parte de las instituciones que desaparecerán (Banhvi, INVU) junto con algunos de sus sistemas (Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANVHI y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo), así como para determinar las funciones de aquellas que esta propuesta retoma y que las asignará al nuevo Ministerio de Territorio, Habitat y Vivienda (MIVAH), ello por cuanto no todas aquellas funciones serán asumidas por este nuevo ministerio, desaparecerán fondos de subsidios y se crearán otros fondos pero con subsidios para fines diferentes del financiamiento de vivienda. Además, se deroga todo el Sistema Financiero para la Vivienda para crear un Sistema Nacional del Hábitat.

Procederemos, por tanto, a realizar el análisis en forma inversa comenzando con la derogatorias expresas, dando prioridad al análisis de las derogatorias que plantea la iniciativa de ley, haciendo a la vez una comparación con las normas propuestas, y posteriormente analizaremos las reformas que se proponen a otras leyes, para finalmente hacer el análisis del articulado. Valga mencionar que varios de los temas que desarrolla el articulado se examinan en el análisis de las leyes que se derogan.

Artículo 32.- Se deroga el Capítulo Quinto de la Ley N° 7509, Ley del Impuesto sobre Bienes inmuebles, de 09 de mayo de 1995 y sus reformas.

El Capítulo Quinto de la ley 7509 que se pretende derogar está compuesto por dos artículos: el referido al artículo 12⁹ que crea el Órgano de Normalización Técnica

⁹ ARTÍCULO 12.- Creación del Órgano de Normalización Técnica. Créase el Órgano de Normalización Técnica con desconcentración mínima y adscrito al Ministerio de Hacienda. Será un órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades. Tendrá por objeto garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional; además, optimizar la administración del impuesto.

El Órgano de Normalización Técnica tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Establecer las disposiciones generales de valoración para el uso común de las municipalidades.
- b)) Mantener coordinación estricta con las municipalidades y el Catastro Nacional, para desarrollar en forma óptima la valoración.
- c) Suministrar a las municipalidades los métodos de depreciación, las tasas de vida útil totales y estimadas, los valores de las edificaciones según los tipos, los métodos para valorar terrenos, factores técnicos y económicos por considerar en cuanto a topografía, ubicación, descripción, equipamiento urbano y servicios públicos del terreno. El detalle de los métodos que emane del Órgano de Normalización Técnica se regulará en el Reglamento de la presente Ley.
- d) Analizar y recomendar la calidad de los avalúos realizados por las municipalidades, con el objeto de aplicar las correcciones necesarias.
- e) Conocer de otros asuntos que las leyes y los reglamentos le señalen.

Para pleno conocimiento de los sujetos pasivos, anualmente las municipalidades deberán publicar, en La Gaceta y en un diario de circulación nacional, los criterios y las disposiciones generales que dicte el Órgano de Normalización Técnica.

como órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, le define su objeto y atribuciones; así como por el artículo 13¹⁰ referido al financiamiento que se le otorga para que pueda lograr su desarrollo adecuado, siendo que se le asigna el uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles.

Si bien la propuesta de ley deroga la creación y financiamiento de ese órgano perteneciente al Ministerio de Hacienda, en el proyecto se crea en **el artículo 10** una figura semejante que se denominará Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI) pero adscrito al Ministerio del Territorio, Hábitat y Vivienda a quien se le otorga la misma desconcentración mínima, el mismo objeto y atribuciones del Órgano de Normalización que se deroga.

De allí que lo novedoso en este proyecto es únicamente el cambio del nombre a ese órgano y su inclusión dentro de la estructura orgánica desconcentrada del MIHABITAT, dejando así de pertenecer al Ministerio de Hacienda para ser un órgano desconcentrado del nuevo ministerio, pero continúa siendo un órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades.

La Ley N° 7509 también menciona el órgano de Normalización Técnica en otros artículos, siendo en los artículos 10 bis (sobre la valoración), artículo 15 (causas de modificación del valor agregado) y en el artículo 19 (recursos contra la valoración y el avalúo), pero para eliminar las referencias a ese órgano que se hace en la ley mencionada a efecto de lograr una concordancia, la propuesta **en el artículo 3** dispone que toda referencia al Órgano de Normalización Técnica deberá leerse como Órgano de Valuación Inmobiliaria, corrigiendo así - aunque no con la mejor técnica legislativa- cualquier remisión al órgano que se deroga. Igual el **artículo 24** de la propuesta de ley dispone la modificación de toda referencia de ese órgano ONT para que se entienda referida al OVI.

En cuanto al financiamiento que el artículo 13 de la Ley 7509 le otorga al Órgano de Normalización Técnica -cuyo artículo pretende ser derogado por el **artículo 32**

(Así adicionado por el artículo 2º, inciso c), de la ley No.7729 de 15 de diciembre de 1997. El antiguo numeral 12 es ahora el 14)

¹⁰ Artículo 13.-**Asignación y utilización de recursos.** El Ministerio de Hacienda tomará las previsiones presupuestarias para el desarrollo adecuado del Órgano de Normalización Técnica Municipal. A fin de cumplir sus objetivos, contará también con el uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles. Este fondo podrá ser utilizado únicamente para los fines específicos de esta Ley. El Órgano de Normalización Técnica informará cada año, a las municipalidades, sobre los resultados de su gestión y acerca del uso y destino de dichos recursos, sin perjuicio de la fiscalización superior que corresponde a la Contraloría General de la República.

de la propuesta-, la iniciativa le pretende cambiar el destino del monto del uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles -según lo **dispone el artículo 9 de la propuesta**- para destinarlo a “proveer a dicho Ministerio del financiamiento requerido para el cumplimiento de sus funciones” y no para ser destinado exclusivamente al Órgano de Valuación Inmobiliaria quien ejercerá según allí se describe, las mismas funciones del órgano derogado.

En consecuencia, la derogatoria es procedente -aunque no desde el punto de una buena técnica legislativa- por cuanto se pretende eliminar al Órgano de Normalización Técnica con su respectivo financiamiento tal como fue creado y financiado en la Ley N° 7509 para así crear otro órgano que tendrá funciones similares, aunque bajo la jerarquía, del nuevo ministerio y con menos financiamiento ya que el porcentaje del 1% que actualmente tiene en la Ley 7509 ya no va a ser un recurso exclusivo para ese nuevo órgano sino que según lo dispone el **párrafo antepenúltimo del artículo 9** se destinará para el cumplimiento de las funciones del Ministerio.

Artículo 33.- Se deroga la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI.

Esta es una de las derogatorias más importantes junto con la dispuesta en el artículo 35 de la propuesta ya que se refiere a derogatorias de leyes que regulan el funcionamiento de varias instituciones y órganos, así como de muchas competencias ejercidas actualmente por el Estado y que fueron asignadas a ellas.

La Ley 7052 que se pretende derogar está compuesta por 183 artículos y 11 Transitorios. Procedemos, por tanto, a detallar qué aspectos regula esta ley que se pretende derogar en su totalidad y cuáles serán retomados por la nueva propuesta.

El artículo 1 de esta Ley crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), con el propósito de fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera a fin de procurar solucionar el problema de la vivienda. Este Sistema Financiero Nacional está integrado, según dispone el numeral 2 de la Ley, por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como ente rector, y por todas las entidades autorizadas conforme a esta Ley No. 7052. Este Sistema desaparece o se deroga con la propuesta de ley según el **artículo 33**, creando un Sistema Nacional de Hábitat conformado por tres Subsistemas, cuya rectoría la tendrá el MIHABITAT, aunque más adelante en forma contradictoria indica que la tendrá la Ministra o el Ministro (**artículo 13**).

La ley 7052 que se pretende derogar crea y regula los órganos que integran el SFNV, la designación del BANHVI como el rector del Sistema; crea el Banco Hipotecario de la Vivienda con sus atribuciones, organización, dirección y administración; las funciones de su Junta Directiva, se señala como está constituido

el patrimonio del Banco. Asimismo, la ley que se pretende derogar crea dos fondos especiales de financiamiento para ejecutar la función asignada al Sistema y que son el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI); se establecen los beneficios y prerrogativas que goza el Banco como lo son la exención de tributos, exención de rendir fianza de costas y para hacer depósitos para lograr embargos preventivos, se dispone la inembargabilidad de sus bienes, depósitos, fondos y rentas, el carácter de título ejecutivo e sus certificaciones.

Un aspecto importante que regula esta ley es que al Banco Hipotecario de la Vivienda se le otorga la más amplia libertad de acción para cumplir eficazmente con los objetivos establecidos en el artículo 6 de su ley, se le otorga personalidad jurídica y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones

Es necesario advertir que estos últimos atributos no se los otorga el proyecto de ley al ente rector del Sistema Nacional del Hábitat que será el MIHABITAT ni como rector ni como Ministerio, el cual por pretenderse crear como un ministerio **no goza de personalidad jurídica y por ende de capacidad de actuar**, así como ningún órgano que lo compone ostenta la capacidad de actuar fundamental para ejercer las funciones y cumplir los objetivos de la propuesta de ley en materia de intermediación financiera, suscribir contratos, poder emitir bonos o celebrar empréstitos, entre otros.

Entidades autorizadas. El BANHVI de conformidad con la Ley 7052 en su condición de ente financiero del Sistema Financiero de la Vivienda realiza diversas operaciones con relación a las entidades autorizadas a quienes suministra financiamiento.

Pero este financiamiento no agota la actividad financiera del Banco respecto de las entidades autorizadas. Por el contrario, conforme lo dispone la Ley, parte de la actividad financiera del Banco es el otorgamiento de garantías a las operaciones que realizan las entidades autorizadas. Esta garantía cubre no solo el capital, sino los intereses, toda otra obligación accesorio e incluso los gastos requeridos en caso de ejecución. Ergo, de otorgarse esta garantía, la entidad autorizada queda totalmente cubierta en caso de incumplimiento de la obligación por el deudor, al punto de que no está obligada a asumir los gastos para recuperar el monto de crédito, si eso fuere necesario.

Por tanto, en cuanto a las entidades autorizadas la ley N° 7052 dispone taxativamente, en el Título 4, Capítulo I, quienes podrán optar por ser entidades autorizadas (6 casos), los requisitos que deberán cumplir, el órgano competente para autorizarlas, siendo la Junta Directiva del Banco la que otorga la autorización previo cumplimiento de los requisitos allí establecidos. Un aspecto importante de la ley 7052 es que dispone prohibiciones para el ejercicio de la función de esas

entidades, como es el caso de la prohibición de realizar directamente proyectos o construcciones individuales de vivienda, entre otros.

La Ley 7052 también las faculta para que administre en fideicomiso -tratándose de operaciones relacionadas con créditos habitacionales- aquellos bienes o derechos emitidos por ellas mismas o por terceras personas. Incluso, previa autorización del Banco, en cada caso, las entidades autorizadas estarán facultadas para otorgar financiamiento puente o interino para la preparación y ejecución de conjuntos habitacionales, así como también para las obras y servicios complementarios. Le establece las características de los títulos valores que puede emitir las entidades autorizadas, así como el Banco.

Asimismo, dispone que cada préstamo hipotecario que otorguen las entidades autorizadas podrá contar con un compromiso de garantía hipotecaria emitido por el Banco, denominado garantía F.H.A.

En cuanto a autorizar a las cooperativas, la Ley 7052 en su artículo 106 dispone que podrán optar por la condición de entidades autorizadas del Sistema, las cooperativas de vivienda, de ahorro y crédito y de servicios múltiples, organizadas o que se organicen de conformidad con la legislación del ramo, exclusivamente en la parte de sus operaciones dedicadas al financiamiento habitacional.

Con relación a la fiscalización de las entidades autorizadas, la Ley 7052 dispone que el Banco actuará como ente supervisor auxiliar de la Superintendencia General de Entidades Financieras.

La propuesta de ley al derogar la Ley 7052 le elimina todo el marco jurídico diseñado para el actuar de esas entidades autorizadas, sobre todo el competente para otorgar la autorización a esas entidades, las prohibiciones que tienen, las garantías que les otorga el BANVHI, la supervisión y fiscalización que ejerce la Superintendencia General de Entidades Financieras y que ejercía el propio Banco, entre otros.

En cuanto a las **entidades autorizadas**, la propuesta de ley únicamente dedica un artículo, sea **el artículo 19** a regularlas y omite regular lo anteriormente descrito en el párrafo anterior. Dispone quiénes podrán optar por la condición de entidades autorizadas, pero no establece a quién corresponde autorizarlas, sino que se puede interpretar que todas ellas serán autorizadas de pleno derecho, exceptuándolas de que se verifique su situación financiera, de su constitución legal, y de la sujeción de las instituciones solicitantes a las disposiciones de sus leyes orgánicas, que son requisitos que exige actualmente la ley 7052 previo a autorizarlas. Además, la función que ejercerán esas entidades autorizadas no queda clara en la propuesta ya que según se indica se ocuparán de la canalización de los recursos relacionados con los programas.

La propuesta de ley es omisa en disponer prohibiciones para el ejercicio de la función de esas entidades, lo cual puede devenir en eventuales abusos y utilización del financiamiento y de los recursos para provecho de sus propios intereses.

Un aspecto a mencionar es que la propuesta de ley no tiene ninguna disposición que garantice los créditos hipotecarios otorgados por la entidad autorizada, como sí los garantiza actualmente el BANVHI, lo cual ha permitido que con esas garantías haya una mayor confianza entre los inversionistas, y para la misma entidad autorizada y para que el crédito sea más barato.

Pese a que la propuesta no viene a regular aspectos medulares de las entidades autorizadas, la propuesta **en el artículo 19** viene a ampliar el número de entidades que podrán ser autorizadas para realizar esa canalización de recursos, agregando 4 entidades autorizadas más a las que actualmente existen, sean: los Fondos de Ahorro y préstamo, empresas financieras no bancarias, otros organismos públicos y privados que tengan como finalidad promover mejores condiciones de desarrollo integral del hábitat, y las demás que autorice el MIHABITAT.

El proyecto de ley en el **artículo 19** establece que podrán optar por la condición de entidades autorizadas las siguientes:

a.- Las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, sin perjuicio de lo dispuesto en el transitorio VII de esta ley.

Primero hay que observar que con la pretendida derogatoria de la Ley 7052 se **elimina todo el fundamento jurídico de las mutuales** las cuales dejan de existir jurídicamente por cuanto tienen su fundamento de creación en esa ley; de allí que es imposible jurídicamente que una vez derogada la ley ellas opten a ser entidades autorizadas ya que quedan sin existencia jurídica y marco regulatorio, y porque la propuesta de ley no retoma el tema de la creación de las mutuales y su funcionamiento, ni les devuelve la existencia legal.

Además, la remisión que hace **el artículo 19 inciso a)** al Transitorio VII de esta ley es incorrecto. Pareciera que el error de esa remisión se da por cuanto el proponente transcribe la misma frase que aparece en el artículo 72 inciso a) de la Ley 7052 sin percatarse de que aquella remitía a un transitorio de la propia ley.

c.- Las cooperativas conforme al artículo 102 de la Ley 7052.

Olvida el proponente que la Ley 7052 es derogada con esta propuesta de ley, y por ende, no se podrá realizar alguna remisión a ella por cuanto ya no tendría vigencia. Además de ese error, es menester señalar que la regulación de las cooperativas en esa ley se encuentra en los artículos 108 y no en el artículo 102 debido a que la

numeración fue corrida el artículo único de la ley N° 9779 del 12 de noviembre del 2019, que la traspasó del antiguo artículo 102 al 108.

e.- Las fundaciones dedicadas a la vivienda y a la infraestructura rural y comunal con un patrimonio mínimo equivalente a un millón de dólares, las cuales tendrán las atribuciones descritas en el artículo 81 de la Ley 7052.

Nuevamente la propuesta comete el error de remitir a una ley que queda derogada por decisión del mismo proponente.

Asimismo, se amplía el espectro de las fundaciones que pueden ser entidades autorizadas, ya que se elimina la limitación que tienen las actuales acerca de donde provenía el patrimonio (las actuales deber estar constituidas con fondos donados en el extranjero), se les reduce el patrimonio exigido ya que requerirá únicamente de un patrimonio de un millón de dólares ((\$1.000.000) y no de un patrimonio mayor a diez millones de dólares (\$10.000.000,00) como lo exige la ley actual, y finalmente esas fundaciones podrán tener como objeto estar dedicadas a la vivienda, y a la infraestructura rural y comunal y no únicamente que se dediquen a programas de vivienda como se exige actualmente.

Estas entidades, según la iniciativa, apoyarán la implementación de la política del hábitat, incluyendo la canalización de los recursos relacionados con los programas habitacionales.

El **párrafo final del artículo 19** dispone que los costos para el funcionamiento de las entidades autorizadas serán cargados al FONHABITAT, los cuales serán por un máximo de un dos por ciento (2%) de las sumas colocadas por las entidades autorizadas.

Estos costos que no queda claro en la propuesta si son solo administrativos o de operación, serán cargados a ese fondo de subsidios al cual ya la propuesta lo ha recargado con otros destinos y con poco presupuesto. No especifica la norma si ese porcentaje será transferido a las entidades autorizadas o será manejado directamente por el Fondo.

Valga mencionar que ese es el mismo porcentaje que reconoce la actual Ley 7052 a las entidades autorizadas específicamente para costos administrativos.

Garantía del Estado. Un aspecto importante que regula la Ley 7052 que se pretende derogar y el cual desarrolla en forma amplia es el tema de las garantías, especialmente el tema de la garantía del Estado. El Título Quinto denominado De las Garantías, específicamente en el capítulo primero, dispone que el Banco está facultado para garantizar el pago de créditos hipotecarios otorgados por las entidades autorizadas, por lo que esa garantía está respaldada por los activos del Banco y por la garantía subsidiaria e ilimitada del Estado. Es una garantía que

podría considerarse total en tanto cubre no solo el capital, sino los intereses, toda otra obligación accesoria e incluso los gastos requeridos en caso de ejecución. Sea que, con esta garantía la entidad autorizada queda totalmente cubierta en caso de incumplimiento de la obligación, pero también en relación con los gastos que deba realizar para recuperar el monto de crédito, si eso fuere necesario.

Igualmente, la Ley 7052 -que se pretende derogar- regula el otorgamiento de la garantía del Banco subsidiaria e ilimitada para las asociaciones mutualistas para asegurar el pago de los títulos valores emitidos por las entidades autorizadas y asegurar la devolución oportuna de los depósitos de ahorros que reciban las mutuales, así como para garantizar las demás operaciones de las entidades autorizadas que el Banco determine. Esta garantía es la que ha dado confianza a los inversionistas para adquirir títulos valores en las entidades autorizadas. Únicamente las cuotas de participación mutualista no cuentan con la garantía del Banco Hipotecario de la Vivienda ni del Estado, según lo dispone el artículo 144 ter de la Ley 7052.

La ley vigente también le otorga la garantía del Estado al BANHVI en todas sus operaciones, según así lo dispone su artículo 157, la cual se hará efectiva ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por la vía ejecutiva, si fuera rechazado el reclamo administrativo por el Poder Ejecutivo.

La intermediación financiera que genera el BANHVI con las entidades autorizadas, incluidas las mutuales, está basada en la confianza que otorga la garantía del Estado y en el caso de no tener esa confianza se pueden generar las llamadas corridas bancarias, las cuales es difícil cuantificar.

Por el contrario, el proyecto de ley no le otorga la garantía del Estado al MIHABITAT ni a las operaciones de intermediación financiera que realiza a través de los vehículos financieros de propósito especial, ni las que realiza a través de las entidades autorizadas, lo cual eventualmente no daría la misma confianza que da actualmente las inversiones del BANHVI para los inversionistas y en la confianza que debe generar la nueva propuesta para los depositantes o ahorrantes así como para el vehículo financiero. De allí que puede darse que los inversionistas no lo vean igual de atractivas como las inversiones realizadas con los fondos del Banhvi.

Mutuales de Ahorro y Crédito. La ley N° 7052 que se pretende derogar, es la que establece -después del artículo 74- el marco legal que autoriza la constitución de asociaciones mutualistas regulando su creación y funcionamiento de acuerdo con las normas fijadas en dicha Ley. Esta ley constituye el marco normativo que le da fundamento jurídico a la existencia de ellas.

Para ello, esa ley crea, en todo un capítulo, las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito y le establece su naturaleza jurídica como personas de derecho o asociaciones privadas de ahorro y préstamo no lucrativas, destinadas a

proporcionar soluciones de vivienda a quienes carecen de casa propia, dotadas de personalidad jurídica para poder realizar las funciones que por Ley le fueron encomendadas (funciones establecidas en el artículo 75 de la Ley N°7052). Es en este marco normativo donde el legislador al decidir la creación de este tipo de organizaciones les asignó un fin específico, cual es el financiamiento de la vivienda a favor de quienes no poseen casa propia, considerando esta actividad como de interés público, debiendo realizarse dentro del giro normal de operaciones de las Mutuales de Vivienda. Precisamente por esa función de interés público, el Estado, en aras de ejercer un control adecuado sobre el ejercicio de la misma, interviene sometiendo a las asociaciones mutualistas a una reglamentación especial de control tanto de su constitución, como de su organización y funcionamiento, sin que por ello se desvirtúe la naturaleza privada de las asociaciones mutualistas. Además de esa función, también le otorga la posibilidad de realizar otro tipo de actividad financiera de carácter lucrativo, tal como la compra y venta de créditos hipotecarios, así como la emisión y colocación de títulos valores conforme al Título VI de la Ley N° 7052. Asimismo, regula su patrimonio, su organización, los requisitos que deben reunir, quienes serán sus asociados, las funciones que ejercen, el órgano que ejerce la dirección que es un Directorio, y en cuanto al control de ellas se dispone la obligación del BANHVI de ejercer una supervisión y fiscalización permanente sobre las mutuales.

Además, autoriza a las mutuales a emitir títulos valores nominativos denominados cuotas de participación mutualista por un monto no mayor al 50% de su patrimonio total.

La propuesta de ley al pretender **derogar la Ley 7052** deja sin fundamento legal la existencia y funcionamiento de las Mutuales, o sea las desaparece de la vida jurídica, siendo incluso que la propuesta omite establecer un marco legal para que continúen existiendo. De allí que, el proyecto de ley comete el error de mencionarlas como una de las entidades autorizadas (**artículo 19.a**), cuando las mismas serán inexistentes jurídicamente al haberse derogado el marco normativo que las creó, y que la propuesta no lo retoma.

Si bien el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central dispone que las mutuales de ahorro y préstamo están sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Entidades Financieras y a las potestades de control monetario del Banco Central, lo cierto es que ese artículo no le otorga su marco constitutivo, quedando por tanto las Mutuales, ante la derogatoria de la Ley 7052, en un limbo jurídico.

Incluso cuando la propuesta de ley deroga todo el marco que da sustento jurídico a las Mutuales de Ahorro y Crédito, ella omite señalar el procedimiento que se seguirá para la liquidación del patrimonio debido a su muerte jurídica. Valga mencionar que forman parte del patrimonio de las asociaciones mutualistas: las donaciones de terceros, las utilidades acumuladas de períodos anteriores, las utilidades del

período, las cuotas de participación mutualista y todas aquellas partidas establecidas por las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las buenas prácticas que rigen la materia. El artículo 138 bis de la Ley 7052, que actualmente regula las cuotas de participación mutualista, autoriza a las asociaciones mutualistas a emitir valores nominativos denominados cuotas de participación mutualista, con las características propias de los valores nominativos conforme al libro tercero del Código de Comercio y a la Ley 7732, en lo que les sean aplicables. Las características de las cuotas de participación mutualista están especificadas en el *Artículo 138 ter* de la Ley 7052: serán valores perpetuos, no convertibles en ningún tipo de instrumentos o valores financieros o mobiliarios y emitidos sin fecha de vencimiento, y no contarán con la garantía del Banco Hipotecario de la Vivienda ni del Estado. La emisión de las cuotas de participación mutualista deberá ser aprobada por la Asamblea de Asociados de la entidad emisora, órgano que también definirá la retribución económica que les corresponda, la cual se pagará siempre y cuando la asociación mutualista registre utilidades, sin que se genere derecho a la acumulación. Ninguna persona física o jurídica podrá tener a su haber más de un diez por ciento (10%) del total de participaciones mutualistas, siéndole prohibido a cualquier mutual actual o que se cree en un futuro adquirir cuotas de participación mutualista de otra mutual.

Entonces, al desaparecer jurídicamente las Mutuales de Ahorro y Crédito por la derogatoria que dispone esta propuesta, entonces el proyecto de ley debió establecer todo un proceso para la liquidación del patrimonio de éstas, lo cual la propuesta de ley omite regular causándole así un enorme perjuicio no solo al interés público sino al patrimonio de los inversionistas, asemejándose a una expropiación de su patrimonio debido a la laguna existente. El proceso de liquidación debió de quedar establecido en la propuesta, lo cual no se hizo, dejando un vacío legal, toda vez que ni la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, ni la Ley Orgánica del Banco Central contempla la modalidad ni el procedimiento de liquidación al que deben someterse.

Se llama la atención de los señores diputados respecto a que al derogarse esta ley también **desaparece el marco constitutivo y regulatorio de las mutuales** (el articulado que las regula), haciendo que éstas desaparezcan de la vida jurídica. Tómese en cuenta que la propuesta de ley no contiene ninguna norma respecto a la creación de mutuales, que son las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito ni tampoco la exposición de motivos señala los motivos para eliminar a las Mutuales, dejándolas sin sustento legal.

Deberán los señores diputados valorar que las Mutuales de Ahorro y Préstamo ejercen funciones más allá de su condición de entidades autorizadas, cuya extinción va a generar un impacto en el sector vivienda y en el sistema financiero nacional afectando su estabilidad y producirá inseguridad jurídica a los inversionistas y clientes dejándolos en un limbo jurídico -incluso algunos bancos tienen depósitos en las mutuales- siendo que a la fecha las inversiones, según la Federación de

Mutuales de Ahorro y Préstamo¹¹ suman más de un billón de colones. No señala el proyecto de ley cómo se procederá con la liquidación de los recursos e inversiones que tienen dichas mutuales, para devolver esos dineros a los inversionistas y menos aún cuantifica el alto costo que tendrá para el Estado ya que el BANHVI ha garantizado esos dineros y títulos valores, al contar dicho banco con la garantía del Estado.

Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) La finalidad del FOSUVI es procurar soluciones habitacionales de interés social *mediante el bono familiar de la vivienda*” (artículo 50 LSFNV).

La Ley 7052 crea, en su artículo 46, el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio.

El destino del Fondo es claro: subsidiar a estas familias en operaciones relacionadas con la vivienda, de forma que el Estado les garantice su derecho de propiedad sobre una casa digna.

El legislador en la ley vigente vino a regular en forma detallada la operación del bono de vivienda, aunque el legislador autorizó al BANVHI en la Ley, para que, a través de su Junta Directiva, regule vía reglamentaria la existencia de diferentes modalidades de financiamiento, potestad que debe ser ejercida de conformidad con el ordenamiento jurídico y específicamente, buscando alcanzar el fin público último que ejerce la entidad que es erradicar el problema de la vivienda. Si bien la Junta Directiva cuenta con una potestad reglamentaria amplia en esta materia, dicha atribución no es irrestricta, pues debe ser ejercida de conformidad con el ordenamiento jurídico y específicamente, buscando alcanzar el fin público último que ejerce la entidad.

Los fondos del FOSUVI tienen un destino específico fijado por la ley, que no puede ser modificado ni por el BANHVI ni por la entidad autorizada. De modo que sólo pueden ser utilizados para la finalidad social definida por la ley: dar subsidios a las familias de menores recursos para que adquieran o construyan una vivienda. Con la reforma acaecida a la Ley 7052 mediante Ley N° 8924, se amplió la base de elegibles del bono de vivienda para las parejas jóvenes con un nivel de ingresos de hasta seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción y, en general, a la clase media (artículo 51). Posteriormente, mediante Ley 9779 se ampliaron los subsidios para los habitantes insulares en posesión, exclusivamente para remodelaciones, mejoramiento y reparación de viviendas existentes en los territorios insulares.

¹¹ Federación de Mutuales de Ahorro y Préstamo. Oficio DE 058-2022 suscrito por la Licda. Liliam Agüero Marín.

Dispone el numeral 57 de la Ley que se pretende derogar: *‘El Banco será la única institución facultada para aprobar las condiciones para el otorgamiento del beneficio del Fondo. Este se tramitará y calificará, exclusivamente, por medio de las entidades autorizadas’.*

De tres fuentes de financiamiento que el artículo 46 de la Ley 7052 otorga a FOSUVI, a la fecha ha quedado prácticamente solo con la fuente de financiamiento que le proporciona el aporte de FODESAF para asumir todas las obligaciones en materia de vivienda que tiene encomendadas por ley, sea el de al menos un dieciocho coma cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf); por cuanto el otro ingreso previsto por el referido artículo 46, en su letra c), es inseguro y circunstancial al derivar de las donaciones y otros aportes que reciba de organismos públicos o privados. El otro ingreso fijo en importancia que consistía en un tres por ciento del presupuesto de la República fue derogado por el artículo 33 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018).

Según el artículo 50 de la Ley 7052, los beneficios del Fondo se otorgarán, por una sola vez, a las familias de escasos recursos económicos. La finalidad es procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el bono familiar de la vivienda.

En ningún caso, el monto máximo del subsidio excederá del equivalente a treinta salarios mínimos mensuales de un obrero no especializado de la industria de la construcción.

El proyecto de ley al derogar la Ley 7052 consecuentemente deroga el Fondo de Subsidios de Vivienda (FOSUVI) que es el que actualmente financia el Bono Familiar de Vivienda, e igualmente deroga la normativa legal que le dio sustento a la creación, otorgamiento y regulación del bono, eliminando incluso la norma que lo concibe como una donación para las personas de escasos recursos que calificaban dentro de los parámetros establecidos por el legislador en esa misma ley.

La iniciativa de ley deroga el FOSUVI que es el fondo de subsidios para la vivienda, y en su lugar, específicamente en **el artículo 15**, crea el Fondo de Subsidio del Hábitat denominado FONHABITAT, el cual tendrá como objetivo financiar tres aspectos: 1.- Proyectos de ordenamiento territorial. 2.- Proyectos de desarrollo urbano y, 3.- Programas habitacionales y de mejoramiento de barrios impulsados por el MIHABITAT.

El proyecto de ley es omiso en regular la modalidad de los subsidios que este Fondo otorgará para vivienda (lo deja a la discrecionalidad no reglada de un Ministerio y ni siquiera a un reglamento ejecutivo emitido por el Poder Ejecutivo), ello por cuanto parece desprenderse que el Fondo de Subsidio del Hábitat no está concebido por ley para otorgar viviendas a personas de escasos recursos, ni establece un

porcentaje de ese fondo para destinarlo particularmente a esos beneficiarios de escasos recursos, sino que específicamente para el caso de la materia de vivienda, por el contrario, ese Fondo se concibe únicamente para financiar “programas habitacionales y de mejoramiento de barrios que impulse el MIHABITAT”, según se desprende **del artículo 16** de la iniciativa, independientemente si lo son para personas de escasos recursos o para personas que requieran únicamente de un subsidio, modificando así la concepción de la condición de beneficiarios prioritarios para el acceso a la vivienda que tiene actualmente el FOSUVI.

Pero el FONHABITAT, según **artículo 15** también está concebido para destinar parte de su presupuesto para financiar subsidios además de los programas habitacionales y de mejoramiento de barrios, también para financiar los subsidios de otros proyectos, como lo son los proyectos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los cuales actualmente estos últimos son financiados con dineros del presupuesto del INVU.

Pero se llama la atención de los señores diputados en el sentido de que el FONHABITAT no solo está dirigido a financiar subsidios, sino que también debe financiar o asumir los costos necesarios para el funcionamiento de las Entidades Autorizadas, los cuales serán por un máximo de un dos por ciento (2%) de las sumas colocadas por las entidades autorizadas, según lo dispone el **artículo 19 párrafo final de la propuesta.**

Por contar el FONHABITAT -salvo el caso de los ingresos provenientes del 18,07% de FODESAF que son fijos- con recursos circunstanciales o quizás ocasionales al derivar de donaciones, aportes de entes públicos, de fondos que reciba por convenios, con el producto de ventas de proyectos o intervenciones públicas, deberán valorar los señores diputados si esas fuentes de financiamiento serán suficientes para lograr el objetivo del FONHABITAT, agregándole además que debe financiar el costo de funcionamiento de las Entidades Autorizadas que como señalamos es el 2% como máximo de las sumas que coloquen.

El proponente, en la exposición de motivos, no aporta un informe técnico que conduzca a los señores diputados a determinar si ese Fondo estará respaldado desde el punto de vista financiero y operativo para lograr su objetivo, así como su factibilidad. Tampoco aporta proyecciones sobre los beneficios y el impacto que traerá en el desarrollo urbano y los proyectos habitacionales y en el mejoramiento de los barrios la utilización de esos subsidios, ni los estudios que respaldan el costo del 2% como máximo que debe pagar para el funcionamiento de las entidades autorizadas. La falta de esos estudios técnicos impide a los legisladores medir la efectividad y por ende, la viabilidad de ese fondo, violentando así el principio de racionalidad y proporcionalidad constitucional.

Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI). Al pretender derogar la Ley 7052 desaparece el fondo especial denominado FONAVI el cual tiene como objetivo

proveer recursos permanentes y del menor costo posible para la financiación de los programas habitacionales del Sistema. El 100% de ese Fondo es para el financiamiento de los programas de vivienda que establezca el Banhvi, siendo uno de ellos el Programa de Financiamiento de Vivienda para Jóvenes PROFIJO.

Los recursos del FONAVI provienen del Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, de los depósitos que capte y de los empréstitos que contrate el Banco para ese fin.

Este Fondo desaparece con la propuesta de ley al derogarse la Ley 7052. Pero la propuesta viene a autorizar, **en el artículo 18** al MIHABITAT para que constituya uno o varios vehículos financieros de propósito especial con cualquier entidad bancaria nacional o internacional, para que esos vehículos administren y gestionen los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para destinarlos a la ejecución de programas de ahorro y crédito para la vivienda, mediante banca de segundo piso.

Una de las primeras observaciones que hay que realizar a este artículo y que es la más importante, es que el MIHABITAT **no tiene capacidad jurídica** para poder contratar o constituir vehículos financieros de propósito especial ya que no posee personalidad jurídica y por ende capacidad de actuar para realizar contrataciones, tal como lo explicamos en forma detallada páginas atrás.

También hay que advertir a los señores diputados de que con las pretendidas derogatorias de las leyes 7052 y N° 1788 (Ley del INVU) que tiene esta iniciativa, esos dos fondos FONAVI y SAP quedarían sin vigencia, aunado a que la propuesta tampoco regula cómo será el procedimiento de liquidación de esos fondos ni qué procederá con los mismos. De allí que, tal como está redactada la propuesta de ley, ninguno de esos fondos que pretenden sean administrados y gestionados por vehículos financieros tendrían vigencia ya que los artículos 33 y 35 de la propuesta los derogó.

Otro aspecto importante para observar es que el proponente no señala **cuáles serán específicamente los vehículos financieros de propósito especial que se le permitirá al MIHABITAT constituir** para administrar esos fondos. Existen diversidad de opciones de vehículos financieros, entre ellos: fideicomisos, fondos de Inversión, fondos de cobertura, titularización como mecanismo para la estructuración y el financiamiento de proyectos. Por respeto al principio de reserva de ley, la propuesta debe señalar en forma expresa cual de esos vehículos es el que se le autoriza al Ministerio a constituir. Valga mencionar que la definición o escogencia del vehículo no puede quedar a la discreción del Ministerio o a ser definido en un reglamento.

El establecer expresamente esos vehículos financieros de propósito especial es materia reservada a la ley por lo que la regulación de este tema, así como los demás

aspectos que el **párrafo penúltimo del artículo 18** los deja a la definición de un reglamento aprobado por el Ministerio- ni siquiera de un reglamento ejecutivo-violenta el principio de reserva de ley y eventualmente puede tener roces de inconstitucionalidad.

En cuanto a los costos derivados para el funcionamiento de los vehículos, ya nos referiremos a ellos en el apartado de consideraciones económicas.

El artículo 20 de la propuesta de ley establece las exenciones de tributos y demás prerrogativas que tendrán los vehículos financieros.

Actualmente la Ley 7052 que se pretende derogar dispone en su artículo 154 que “todos los actos y contratos que, en cuanto a operaciones del Sistema, realicen el Banco y las entidades autorizadas entre sí o entre otras personas físicas o jurídicas, estarán exonerados del pago de todo tipo de tributos. Esta exención se aplicará únicamente en lo que se refiere a los tributos pagaderos por el Banco o por la respectiva entidad autorizada. Asimismo, estará exento del pago de honorarios notariales, el traspaso de terrenos -a título gratuito u oneroso- de las instituciones públicas a entidades autorizadas, para el desarrollo de proyectos de vivienda”. Igualmente, el artículo 38 de la Ley 7052 que se pretende derogar dispone que, para la mejor realización de sus objetivos, *el Banco gozará de la exención de tributos de toda clase, presentes y futuros. Además, tendrá las siguientes prerrogativas a) Sus operaciones y las que realice con las entidades autorizadas estarán exentas de impuestos, directos e indirectos, nacionales y municipales, incluidos los de papel sellado, timbres fiscales, timbres y otros cargos de los colegios profesionales y de derechos registrales. Las escrituras y demás operaciones referentes a programas calificados de interés social, de acuerdo con las regulaciones que emita el Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI), devengarán el cincuenta por ciento (50%) de los honorarios profesionales que correspondan”.*

Tal como lo hemos reiterado, existe una imposibilidad legal del MIHABITAT de constituir vehículos financieros para lograr sus objetivos, de allí que omitimos realizar análisis de este artículo. Salvo en dos aspectos haremos comentario.

Con respecto a la exención de toda clase de tributos presentes y futuros que se establece en **el artículo 20 de la propuesta**, únicamente mencionaremos que la exención está cubierta por el principio de reserva de ley. Por lo que solo una ley o norma de rango superior puede establecerla y de allí que cada exención debe estar establecida en forma concreta referida a cada tributo que se pretende exonerar, aspecto que la norma no resuelve.

En cuanto a exonerar los tributos futuros tampoco es procedente, por cuanto conforme con el artículo 63 del Código Tributario, la norma de exención no cubre los tributos creados con posterioridad a su emisión. De allí que al igual que en el artículo 38 de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda sólo cubre los tributos

creados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley N° 7293 de 31 de marzo de 1992 que modifica el artículo 63 de dicho Código.

En cuanto al **inciso c) del artículo 20** que los exonera de rendir fianza de costas y de hacer depósitos para lograr embargos preventivos, puede eventualmente presentar problemas de inconstitucionalidad por violentar el principio de igualdad de las partes en un proceso judicial.

El artículo 21 del proyecto de ley dispone el plazo de 18 meses a partir de la publicación de la ley para la reglamentación de la organización del Ministerio y su proceso de constitución, siendo que esto no se refiere al plazo para que el Poder Ejecutivo reglamente esta ley (mediante reglamento ejecutivo). Parece extraerse de ese artículo, debido a la mala técnica legislativa utilizada, que el MIHABITAT tendrá ese plazo para reglamentar su organización, lo cual puede realizarlo mediante un reglamento autónomo de servicio. Al respecto se advierte que la norma no es clara, al permitir varias interpretaciones, lo cual lesiona eventualmente el principio de seguridad jurídica.

Este plazo correrá a partir de la publicación de la ley, pero hay que considerar que según lo dispone el **Transitorio I** la fecha en que entrará en vigencia esta ley será en un plazo de doce meses a partir de su publicación.

Lo anterior nos conduce que aun cuando no ha entrado en vigor la ley, el Ministerio deberá ir reglamentando su organización, lo cual puede devenir en improcedente jurídicamente.

Además, el tema del rige de la ley no es un tema de transitoriedad, por lo que el **Transitorio I** no lo puede regular, y en su lugar debe ser incluida como una disposición normativa de fondo y no transitoria.

Para finalizar respecto al análisis que hemos venido realizando de la normativa de la Ley 7052 que queda derogada y que no contempla la propuesta de ley podemos mencionar lo siguiente:

La ley 7052 obliga al BANHVI a organizar la actividad estabilizadora del mercado secundario y para ello crea un fondo para estabilizar el precio y la liquidez de los títulos valores denominado Fondo de Estabilización del Mercado Secundario de Valores del Sistema y establece su funcionamiento. La propuesta de ley no desarrolla ninguna función estabilizadora del mercado secundario por parte del MIHABITAT.

Incluso, la Ley que se pretende derogar faculta a las entidades gubernamentales, a las instituciones autónomas y demás organismos del Estado a las instituciones no estatales para invertir sus reservas en títulos valores que emitan el Banco y las Mutuales. Esta autorización a esas instituciones estatales para que puedan invertir

en títulos valores que administren los vehículos de propósito especial no se contempla en la propuesta de ley.

La ley establece la prohibición (art.175) de que los bienes inmuebles declarados de interés social y que hayan sido financiados y adquiridos mediante el subsidio o el Bono Familiar no podrán ser enajenados, gravados o arrendados bajo ningún título, oneroso o gratuito durante el plazo de diez años contados a partir de la formalización de la escritura. Esta limitación a la propiedad no se establece en el proyecto de ley, y tampoco podrá ser establecida mediante reglamento como se pretende en muchos de los casos señalados en la iniciativa porque las limitaciones a la propiedad es materia de reserva de ley. Finalmente se establece los casos en que puede solicitarse al beneficiario el reintegro del subsidio y los respectivos intereses.

Como se puede notar, la Ley N°7052 que se pretende derogar regula aspectos importantes del sistema financiero para la vivienda que ha permitido que muchas personas se hayan beneficiado con el bono de vivienda y con el financiamiento para la adquisición de vivienda, así como con los programas de vivienda, lo cual ha hecho muy sólido financieramente este Sistema.

Artículo 34.- Se deroga la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo N° 4338 del 23 de mayo de 1969 así como cualquier otra que se le opongan a la presente.

Se observa a las señoras y señores diputados que la Ley N° 4338, según se constata en el Sistema Nacional de Legislación Vigente SINALEVI, es una ley que no se encuentra vigente debido a que fue derogada en forma expresa desde el año 1986 por el Transitorio III de la Ley 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, del 13 de noviembre de 1986, por lo que es improcedente la propuesta de derogatoria que hace este proyecto de ley.

El denominado Sistema de Ahorro y Préstamo tiene su fundamento jurídico en el artículo 5 inciso k) de la Ley 1788, Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo INVU, la cual se pretende derogar con esta iniciativa de ley y que al ser derogada dejaría sin fundamento jurídico a este Sistema. Al respecto, dispone:

Artículo 5º.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones esenciales:

(...)

k) Establecer sistemas de ahorro o de préstamos que se destinen, exclusivamente, a financiar las siguientes operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas:

1.- Compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio.

2.- *Compra, ampliación o reparación de vivienda.*

3.- *Cancelación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre casa propia.*

4.- *Compra del terreno por el dueño de la vivienda, cuando esta haya sido construida en propiedad ajena.*

De los rendimientos netos anuales (excedentes) que dichos sistemas generen, se asignará un porcentaje hasta de un quince por ciento (15%) al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), para contribuir al desarrollo de los programas de vivienda y urbanismo que ejecute. A fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas, el resto de dichos rendimientos deberá reinvertirse. El porcentaje señalado se determinará mediante un estudio actuarial, que deberá garantizar el equilibrio actuarial de los sistemas y las ventajas comparativas de los productos; dichos cálculos deberán ser certificados por un contador público autorizado.

Se autoriza a la Junta Directiva del INVU para que invierta los ingresos de los sistemas de ahorro y préstamo que desarrolle, sin más restricción que la colocación en títulos del Sector Público de la mayor rentabilidad posible. Dentro del contexto de la restricción señalada, la Junta Directiva del Instituto deberá velar por que las inversiones de la Institución se realicen en títulos de la mayor seguridad y rentabilidad que ofrezca el mercado.

Debido a ello, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo capta recursos del público por medio del Sistema de Ahorro y Préstamo, el cual se caracteriza por tener un destino específico que es captar dinero para financiar operaciones en relación con la vivienda, solamente *las operaciones expresamente señaladas por la Ley pueden ser realizadas, y el sistema sólo puede operar con quienes son ahorrantes, debido a que el otorgamiento de crédito solo puede ser brindado al ahorrante y no a cualquier persona , por lo que la intermediación es limitada.* No son supervisados por la SUGEF.

Según lo manifestado por la Procuraduría General de la República, el Sistema de Ahorro y Crédito es manifestación de una intermediación financiera cerrada y *“los fondos que el INVU capta no pueden ser utilizados respecto del público en general o para cualquier tipo de fin. Por el contrario, los préstamos sólo pueden ser concedidos a quien ostenta la calidad de ahorrante y para los fines establecidos en el artículo 5, inciso k) de la Ley Orgánica del INVU, por lo que no se presenta la característica de destino universal propia de la intermediación abierta”.*

En conclusión, la propuesta de ley al derogar la Ley N° 1788 del INVU estaría extinguiendo una institución autónoma, y a la vez estaría derogando también el Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU, e incluso el proyecto no dispone ninguna norma para su liquidación, por lo que no es posible jurídicamente que **el artículo 18** de la propuesta los contemple para ser gestionados y administrados por vehículos financieros porque es dinero que pertenece a los ahorrantes y además porque se destinarían para otros fines distintos a vivienda como son el cumplimiento y los fines y objetivos del Ministerio y no solo para vivienda, sin la respectiva autorización de los ahorrantes por ser fondos privados .

Artículo 35.- Derogatoria de la Ley N° 1788 , Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Lo que llama la atención de esta derogatoria es que conduce a la extinción de una institución autónoma como lo es el INVU.

La propuesta de ley pretende derogar la Ley Orgánica de INVU que es la que le dio origen al INVU como una institución autónoma del Estado (artículo 188 de la Constitución Política), el cual está dirigido exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva que es un órgano colegiado integrado por cinco personas

Como ya mencionamos, con la pretendida derogatoria de la ley 1788 se procede a la extinción de una institución autónoma. Debido a ello, en materia de procedimiento legislativo se requiere para la aprobación de esta propuesta de ley una votación calificada no menor de los dos tercios del total de sus miembros, sea de 38 votos.

La ley que se pretende derogar tiene las siguientes finalidades:

- a) Orientar sus actividades con miras a obtener un mayor bienestar económico y social, procurando a la familia costarricense una mejor habitación y los elementos conexos correspondientes;
- b) Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes;
- c) De manera preferente, deberá atenderse el problema de vivienda de la clase de más bajos recursos de la colectividad, tanto en las ciudades como en el campo;
- d) Asesorar a los organismos del Estado y demás Instituciones Públicas y coordinar las iniciativas públicas en asuntos de vivienda y urbanización, cuando así se solicite.

Dentro de sus atribuciones esenciales se encuentran:

- a) Preparar planos reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación, la que se hará efectiva a través de las Corporaciones Municipales, previa la aprobación de una ley general de planeamiento de las ciudades.
- b) Formular planes generales para la construcción e higienización de viviendas o de unidades vecinales; o para la formulación de urbanizaciones, atendiendo a las necesidades, a la gravedad y a la urgencia que presente el problema de la vivienda rural o urbana, en los diversos lugares del país y a las exigencias del urbanismo.
- b) Promover la coordinación de las actividades relativa a viviendas y urbanismo de todas las dependencias del Estado y sus Instituciones y Corporaciones autónomas que se ocupen de estos asuntos;
- c) i) Conceder préstamos en efectivo o en materiales, con garantía hipotecaria, para la construcción, reconstrucción, ampliación o higienización de urbanización, barrios o viviendas urbanas o rurales, dentro de las normas reglamentarias que aseguren su positivo beneficio para la comunidad, de acuerdo con los fines que persigue esta ley.
- d)) Establecer sistemas de ahorro o de préstamos que se destinen, exclusivamente, a financiar las siguientes operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas:
 - 1.-Compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio.
 - 2.- Compra, ampliación o reparación de vivienda.
 - 3.- Cancelación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre casa propia.
 - 4.- Compra del terreno por el dueño de la vivienda, cuando esta haya sido construida en propiedad ajena.
- e) Celebrar todos los contratos y realizar todos los actos administrativos, civiles, industriales o comerciales que sean convenientes y/o necesarios para el mejor cumplimiento de sus fines; incluyendo la constitución de fideicomisos, cuya administración financiera y contable podrá ser contratada con las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a la auditoría interna del Instituto o la Contraloría General de la República.

El Instituto estará sujeto a fiscalización por parte de la Contraloría General de la República.

El INVU goza de la exoneración de toda clase de impuestos y tasas, nacionales, en favor de cualquier otra entidad estatal, incluyendo también los aduanales, selectivos de consumo, sobre las ventas y estabilización económica, referentes a la adquisición de materiales de construcción necesarios para vivienda de interés social, que requiera para obras que contrate o ejecute directamente.

Las casas construidas por el Instituto serán inembargables mientras no hayan sido totalmente pagadas por el adjudicatario, excepto cuando éste se encuentre en mora con dicha entidad, en cuyo caso sí podrán ser embargadas.

El Instituto está facultado para otorgar préstamos a otros organismos estatales con el fin único y exclusivo de que construyan viviendas para sus trabajadores.

Los depósitos de ahorro que sean hechos en el Instituto serán inembargables, pudiendo deducirse por los interesados las cuotas respectivas en sus declaraciones del impuesto sobre la renta.

Al pretender derogar la normativa de esta institución autónoma queda muchas funciones relativas al ordenamiento territorial y desarrollo urbano sin ser asumidas por otros órganos, quedando algunas de esas funciones en el limbo jurídico.

Cuando la propuesta de ley establece la competencia y atribuciones del MIHABITAT en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano las establece en forma expresa en los artículos 5 y 6; de allí que al disponer en su **artículo 1** que asumirá las funciones y competencias del INVU y del BANHVI, lo será únicamente en cuanto a lo establecido expresamente en la iniciativa de ley debido a que muchas de las funciones que hoy realizan serán derogadas al pretender la derogatoria de la Ley N° 1788 y N° 7052.

Las funciones que asumirá el MIHABITAT, aparte de las señaladas en forma expresa en los artículos 5 y 6, serán entonces las establecidas en la Ley 4240, Ley de Planificación Urbana, aunque no serían en todas esas funciones, ya que se advierte que, al modificar la referencia en esa Ley, pretendida **en el artículo 23** del proyecto de ley, para que donde dice INVU se entienda referida al MIHABITAT, no comprendió que también donde se menciona “Instituto” se entienda referido al MIHABITAT. De allí que el **artículo 23** de la propuesta de ley deba ser completado en ese sentido, ya que esa ley menciona “el Instituto” en aproximadamente 27 veces.

Finalmente hay que advertir que al pretender derogar la Ley del INVU, se deroga también el Sistema de Ahorro y Préstamo SAP que ya hemos desarrollado páginas atrás y que como lo advertimos la propuesta de ley no señala el procedimiento para la liquidación de los fondos de ese sistema que son privados y que tal como está hoy no pueden ser destinados al uso de otros fines distintos al de vivienda.

Artículo 36.- Se deroga la Ley N° 8683 del 19 de noviembre de 2008 y sus reformas, Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda

El impuesto solidario fue creado para financiar los programas de vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda, siendo su particularidad que su destino específico es la

dotación de vivienda digna para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

Este impuesto recae sobre el valor de los bienes inmuebles de uso habitacional, que sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo; incluye tanto las instalaciones fijas como las permanentes.

Lo deben de pagar los propietarios o titulares de derechos sobre esos bienes, así como los concesionarios, los permisionarios y los ocupantes de la franja fronteriza de la zona marítimo-terrestre o de cualquier otro inmueble otorgado por el Estado o sus instituciones.

El hecho generador del impuesto es la propiedad o titularidad de un derecho de uso, goce o disfrute de un bien inmueble de uso habitacional, y la base imponible está constituida por el valor fiscal del inmueble de uso habitacional, determinado por el sujeto pasivo conforme a los criterios técnicos de valoración establecidos por la Dirección General de Tributación.

Están exentos del pago de dicho impuesto:

- a)** Los propietarios o titulares de derechos de los bienes inmuebles indicados en el artículo 2 de esta Ley, cuyo valor fiscal de la construcción, incluido el valor de las instalaciones fijas y permanentes, sea igual o inferior a ciento treinta y siete millones de colones (¢148.000.000,00¹² valor actualizado para el periodo fiscal del año 2023)
- b)** Los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Central y las municipalidades.
- c)** Los bienes inmuebles propiedad de instituciones públicas, juntas administrativas o de educación e instituciones de salud de carácter público.
- d)** Los bienes inmuebles declarados patrimonio histórico y arquitectónico, de conformidad con la ley.
- e)** Los bienes inmuebles declarados de interés social por el Banhvi.
- g)** Los bienes inmuebles pertenecientes a iglesias y organizaciones religiosas, únicamente cuando se dediquen al culto.

¹² Así modificado el valor antes mencionado para el período fiscal 2023 por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 43851 del 8 de diciembre del 2022.

h) Los bienes inmuebles pertenecientes al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), a la Universidad Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (Earth), al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) y a la Universidad para la Paz.

i) Los bienes inmuebles propiedad de entidades de bienestar social sin fines de lucro o usados por ellas.

j) Las sedes diplomáticas y casas de habitación y consulares, cuando sean de su propiedad con las limitaciones que se generen de la aplicación, en cada caso, del principio de reciprocidad sobre los beneficios fiscales.

La iniciativa de ley deroga el Impuesto Solidario y en su lugar **en el artículo 30** viene a reformar el impuesto sobre bienes inmuebles (artículo 23 de la Ley N° 7509) para incorporar un porcentaje sobre la tasa recaudatoria de 0,25% para la propiedad o titularidad de un derecho de uso, goce o disfrute de un bien inmueble de uso habitacional cuando su valor sea superior a 137 millones de acuerdo con la estructura de aumento progresivo de la tasa que allí se establece.

Respecto al análisis de esta reforma remitimos a la sección del análisis económico de este informe, donde se advierte que la propuesta elimina las exoneraciones del impuesto solidario a las que tienen derecho varias personas jurídicas.

Después de haber analizado las leyes que se pretenden derogar con esta iniciativa, procederemos por tanto a analizar las reformas propuestas para así con un marco general continuar con el análisis del articulado propuesto para esta ley especial.

CAPÍTULO SEXTO

MODIFICACIONES Y DEROGACIONES

Artículo 22- Adiciónese un inciso o) al artículo 23 de la Ley N.º 6227, Ley General de Administración Pública del 02 de mayo de 1978 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Este artículo viene a tener una concordancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la propuesta de ley, ya que al pretender crear al MIHABITAT como un ministerio, entonces lo procedente es incluirse en la Ley 6227 como una más de las carteras ministeriales, que en este caso sería la cartera número 17.

Artículo 23.- Modificación de la Ley 4240

La reforma pretendida **en el artículo 23** del proyecto de ley, para que en la Ley 4249, Ley de Planificación Urbana donde dice INVU se entienda referida al MIHABITAT, no comprendió que también donde se menciona “Instituto” se entienda referido al MIHABITAT. De allí que el artículo 23 de la propuesta de ley deba ser completado en ese sentido, ya que esa ley menciona el Instituto en aproximadamente 27 veces.

Artículo 24.- Modifíquese la Ley N.º 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas, para que, en todo su texto, así como en toda otra disposición legal o reglamentaria que haga referencia al Órgano de Normalización Técnica (ONT), se entienda referida al Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI) del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, en su lugar.

Esta reforma también es de concordancia ya que en la Ley N°7509 se menciona el Órgano de Normalización Técnica en varios otros artículos siendo en los artículos 10 bis (sobre la valoración), artículo 15 (causas de modificación del valor agregado) y en el artículo 19 (recursos contra la valoración y el avalúo).

Artículo 25.- Refórmese el artículo 15 de la Ley N°4240, Ley de Planificación Urbana.

Ley 4240	Proyecto de ley
<p>Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones</p>	<p>ARTÍCULO 25- Refórmese el artículo 15 de la Ley N.º 4240, Ley de Planificación Urbana del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 15- Compatibilidad debida entre la planificación local y regional.</p> <p>Reconózcase la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Dichas competencias deberán ser compatibles con las disposiciones nacionales y regionales y en particular, con lo dispuesto en los instrumentos de planificación regional, y con las políticas y lineamientos que establezca el</p>

<p>calificadas para establecer un determinado régimen contralor.</p>	<p>Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, a fin de cumplir los objetivos enunciados en la presente Ley.</p> <p>De conformidad con lo anterior, las municipalidades, con el propósito de planificar su desarrollo urbano, deberán ajustar la formulación de sus planes reguladores, planes de ordenamiento territorial, o cualquier otro instrumento de gestión del suelo en el ámbito local de su jurisdicción, a las estrategias, lineamientos, políticas y normas que al efecto establezca el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda.</p>
---	--

La reforma pretendida mantiene en su primer párrafo la potestad atribuida a nivel constitucional a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su cantón (artículo 169 de la Constitución Política).

Actualmente, la Dirección de Urbanismo del INVU, en conjunto con el Ministerio de Planificación son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de fijar las políticas generales de crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, el cual debe incluir los estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de tierra con planes de extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el desarrollo urbano, el desarrollo industrial, de vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transporte y otros.

La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con la exclusión de todo otro ente, salvo las potestades de dirección atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.

La obligación para las municipalidades que la reforma introduce de ajustar la formulación de sus planes reguladores, planes de ordenamiento territorial, o cualquier otro instrumento de gestión del suelo en el ámbito local de su jurisdicción,

a las estrategias, lineamientos, políticas y normas que al efecto establezca el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda puede presentar problemas de constitucionalidad debido a que lo que debe emitir el Ministerio son grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a los cuales deben las municipalidades elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondiente, pero no las puede obligar a ajustarlos porque está violentando su autonomía administrativa.

La norma podría regular que si las Municipalidades actúan lo hagan de conformidad con los lineamientos que en materia de ordenamiento territorial el MIHABIT emita, pero no obligar a la Municipalidad a hacerlo.

Artículo 26.- Refórmese el inciso c) del artículo 5, de la Ley N° 6999, Ley del Impuesto sobre Traspasos de Bienes Inmuebles, del 03 de setiembre de 1985 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Ley 6999	Proyecto de ley
<p>c) Los traspasos de inmuebles a personas físicas, destinados a vivienda popular. El monto de la exención, así como la lista de las instituciones, serán establecidos conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y de Vivienda y Asentamientos Humanos.</p> <p>En el caso de traspasos hechos por empresas privadas, se requerirá una certificación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, en la que conste que los inmuebles por ellas transferidos cumplen con los requisitos señalados para la construcción de vivienda popular, y que su valor se encuentra dentro del límite fijado en el párrafo anterior.</p> <p>Así reformado por el artículo 4º de la Ley N° 7088 de 30 de noviembre de 1987 y</p>	<p>Artículo 5-</p> <p>(...)</p> <p>c) Los traspasos de inmuebles a personas físicas, destinados a vivienda popular. El monto de la exención, así como la lista de las instituciones, serán establecidos conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y de Territorio, Hábitat y Vivienda.</p> <p>En el caso de traspasos hechos por empresas privadas, se requerirá una certificación del MIHABITAT, en la que conste que los inmuebles transferidos cumplen con todos los requisitos señalados para la construcción de vivienda popular.</p>

115 de la N° 7097 de 18 de agosto de 1988	
---	--

La reforma pretendida responde a la necesidad de que haya concordancia en cuanto al órgano competente que se crea la iniciativa.

En cuanto a la eliminación de la frase “y que su valor se encuentra dentro del límite fijado en el párrafo anterior”, no se encuentra ninguna justificación en la exposición de motivos para su eliminación.

Artículo 27.- Refórmese el inciso b) del artículo 67, de la Ley N° 7527, Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, del 10 de julio de 1995 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Ley 7527	Proyecto de ley
<p>Artículo 67.- Reajuste del precio para vivienda. En los arrendamientos para vivienda, el precio convenido se actualizará al final de cada año del contrato.</p> <p>Salvo acuerdo más favorable para el inquilino, el reajuste se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>b) Cuando la tasa de inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea mayor al diez por ciento (10%), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah), con base en consideraciones que tomen en cuenta el desarrollo de la actividad de la construcción y el equilibrio necesario entre prestaciones del arrendador y el arrendatario, establecerá el porcentaje adicional de aumento que se aplicará al alquiler de la vivienda, siempre que no sea inferior a ese diez por ciento (10%) ni mayor que la tasa anual de inflación.</p>	<p>(...)</p> <p>b) Cuando la tasa de inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea mayor al diez por ciento (10%), el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, con base en consideraciones que tomen en cuenta el desarrollo de la actividad de la construcción y el equilibrio necesario entre prestaciones del arrendador y el arrendatario, establecerá el porcentaje adicional de aumento que se aplicará al alquiler de la vivienda, siempre que no sea inferior a ese diez por ciento (10%) ni mayor que la tasa anual de inflación.</p> <p>(...)</p>

La reforma viene a dar solución a un problema de concordancia que se puede dar con la denominación del nuevo ministerio.

ARTÍCULO 28.- Refórmese el artículo 11, de la Ley N.º 7769, Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, del 24 de abril de 1998 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Ley 7769	Proyecto de ley
<p>ARTÍCULO 11.- Listas de participantes</p> <p>Anualmente, en enero, la Comisión nacional interinstitucional de atención a las mujeres en condiciones de pobreza deberá enviar, al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la lista de mujeres que participaron en los programas establecidos en la presente ley durante el año anterior. La inclusión en esta lista dará prioridad a las mujeres para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley.</p> <p>Para el cumplimiento de estas disposiciones, ese Ministerio diseñará un programa específico anual, que deberá presentarse ante la Comisión interinstitucional y será evaluado semestralmente.</p> <p><i>(Modificada su numeración por Ley N° 8184 de 17 de diciembre del 2001, que lo pasó del artículo 10 al 11)</i></p>	<p>Artículo 11- Listas de participantes</p> <p>Anualmente, en enero, la Comisión Nacional Interinstitucional de Atención a las Mujeres en condiciones de Pobreza deberá enviar, al Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, la lista de mujeres que participaron en los programas establecidos en la presente ley durante el año anterior. La inclusión en esta lista dará prioridad a las mujeres para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley, y dentro de este grupo, una mayor prioridad a las mujeres jefas de hogar, y a las mujeres madres de hijos con alguna discapacidad o necesidad especial.</p> <p>Para el cumplimiento de estas disposiciones, ese Ministerio diseñará un programa específico anual, que deberá presentarse ante la Comisión interinstitucional y será evaluado semestralmente.</p>

La propuesta viene a resolver un problema de concordancia que se da con la nueva denominación del Ministerio.

En cuanto a la reforma pretendida respecto al grupo de mujeres que tendrán mayor prioridad dentro de ese mismo grupo para ser beneficiarias del bono de vivienda, o corresponde su valoración a criterios de conveniencia y oportunidad de las señoras y señores diputados.

Debemos llamar la atención respecto a que la norma se refiere al beneficio del Bono de Vivienda y al cumplimiento de los requisitos de ley, pero con la derogatoria de la Ley 7052 que pretende la iniciativa de ley se derogan los requisitos que la ley exige para acceder al Bono de Vivienda e incluso desaparece el Bono de Vivienda. Lo anterior nos conduce que en caso de aprobarse esta iniciativa esa norma quedaría sin ejecutividad.

Artículo 29.- Refórmese el artículo 30, de la Ley N.º 7935, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, del 25 de octubre de 1999 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Ley 7935	Proyecto de ley
<p>ARTÍCULO 30.- Deberes del Banco Hipotecario de la Vivienda El Banco Hipotecario de la Vivienda deberá promover la adjudicación del derecho de uso y habitación de viviendas a favor de las personas adultas mayores que carezcan de ellas. La regulación de este derecho será responsabilidad del Ministerio de la Vivienda, según las recomendaciones del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.</p>	<p>Artículo 30- Deberes del MIHABITAT: EI MIHABITAT deberá promover la adjudicación del derecho de uso y habitación de viviendas a favor de las personas adultas mayores que carezcan de ellas. La regulación de este derecho será responsabilidad del Ministerio, según las recomendaciones del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.</p>

La reforma pretende dar concordancia a esta norma.

Artículo 30.- Refórmese el artículo 23, de la Ley N.º 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas.

En cuanto al análisis de este artículo, los remitimos al análisis económico que más adelante se hace del mismo; igualmente al análisis que se realizó en el artículo 36 de la propuesta.

Únicamente se agrega a ello, que actualmente el impuesto Solidario tiene varias exenciones que la propuesta no los incluye con respecto a este impuesto de bienes inmuebles, lo cual deberá ser considerado por los señores diputados.

Además, hay que informar que a la fecha el monto para el cobro del impuesto solidario es a partir de ¢148.000.000,00¹³ valor actualizado para el periodo fiscal del año 2023 y no de ciento treinta y siete millones de colones (¢137.000.000,00), monto que deberá ser considerado en la propuesta de ley para efectos de los tramos.

Artículo 31- Refórmese los artículos 1, 6 y 12 de la Ley 4366, Ley sobre División Territorial Administrativa, para que en adelante se lea:

Ley 4366	Proyecto de Ley
<p>Artículo 1º.- Créase la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, cuya función será la de asesorar a los Poderes Públicos, en asuntos de división territorial administrativa.</p> <p>La Comisión estará integrada por el Ministro de Gobernación, por el Director del Instituto Geográfico Nacional y el de la Dirección General de Estadística y Censos, quienes podrán hacerse representar por funcionarios de sus respectivos organismos.</p> <p>No se podrán crear provincias, cantones o distritos, sin antes conocer el criterio de la Comisión, a cuyo conocimiento serán sometidos los problemas de la división territorial administrativa.</p> <p>La Comisión podrá solicitar la cooperación de otros organismos públicos, aun autónomos</p>	<p>Artículo 1º- Créase la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, cuya función será la de asesorar a los Poderes Públicos, en asuntos de división territorial administrativa.</p> <p>La Comisión estará integrada por la persona Ministra de Territorio, Hábitat y Vivienda; por el Director del Instituto Geográfico Nacional; y el Director General de Estadística y Censos, quienes podrán hacerse representar por funcionarios de sus respectivos organismos.</p> <p>No se podrán crear provincias, cantones o distritos, sin antes conocer el criterio de la Comisión, a cuyo conocimiento serán sometidos los problemas de la división territorial administrativa.</p> <p>La Comisión podrá solicitar la cooperación de otros organismos públicos, aun autónomos y</p>

¹³ Así modificado el valor antes mencionado para el período fiscal 2023 por el artículo 1º del decreto ejecutivo N° 43851 del 8 de diciembre del 2022.

<p>y semiautónomos, y será para todos obligatorios, prestar su colaboración.</p> <p>Todas las solicitudes para estudios de creación de unidades territoriales, problemas limítrofes, etc., serán dirigidas a la Comisión, cuya sede será el Instituto Geográfico Nacional.</p> <p>El Poder Ejecutivo emitirá un reglamento sobre la recepción y despacho de los asuntos sometidos a conocimiento de la Comisión.</p>	<p>semiautónomos, y será para todos obligatorios, prestar su colaboración.</p> <p>Todas las solicitudes para estudios de creación de unidades territoriales, problemas limítrofes, etc., serán dirigidas a la Comisión, cuya sede será el Instituto Geográfico Nacional.</p> <p>El Poder Ejecutivo emitirá un reglamento sobre la recepción y despacho de los asuntos sometidos a conocimiento de la Comisión</p>
--	---

La modificación propuesta es respecto a la inclusión de la persona ministra de Territorio, Hábitat y Vivienda como miembro de Comisión Nacional de la División Territorial en lugar del Ministro de Gobernación. No se altera el número de miembros y siempre se mantiene la representación estatal. Su aprobación queda a la consideración de criterios de conveniencia y oportunidad de los señores diputados.

Ley 4366	Proyecto de ley
<p>Artículo 6º.- Si hubiere disconformidad en las líneas pretendidas por las provincias confinantes, el Ministerio de Gobernación someterá el problema a estudio del Instituto Geográfico Nacional.</p> <p>El informe del Instituto pasará al conocimiento de la Comisión Nacional de División territorial y con base en lo decidido por ésta, el Ministro presentará una exposición a la Asamblea Legislativa y un proyecto de ley, en el cual propondrá las líneas que a juicio del Ejecutivo, fueren más convenientes.</p> <p>La Asamblea Legislativa, con vista de todos los atestados del caso, señalará definitivamente la línea divisoria de las provincias</p>	<p>Artículo 6º- Si hubiere disconformidad en las líneas pretendidas por las provincias confinantes, el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda someterá el problema a estudio del Instituto Geográfico Nacional.</p> <p>El informe del Instituto pasará al conocimiento de la Comisión Nacional de División territorial y con base en lo decidido por ésta, el titular del Ministerio presentará una exposición a la Asamblea Legislativa y un proyecto de ley, en el cual propondrá las líneas que, a juicio del Ejecutivo, fueren más convenientes.</p> <p>La Asamblea Legislativa, con vista de todos los atestados del caso, señalará definitivamente la línea divisoria de las provincias</p>

La reforma pretende la concordancia con el artículo 1 que se pretende reformar en el artículo 31.

Ley 4366	Proyecto de ley
<p>Artículo 12.- Las municipalidades respectivas manifestarán dentro de seis meses del planteamiento de una controversia, al Gobernador de su provincia, cuáles son los límites que reconoce o pretende el cantón.</p> <p>El Gobernador de la provincia, junto con los informes a que se refiere el párrafo anterior, pasará dentro de un año a más tardar, al Ministerio de Gobernación, nota de los límites que reclama cada cantón de su jurisdicción y le manifestará su criterio acerca de ellos.</p> <p>Si hubiere desconformidad en las líneas pretendidas por cantones confinantes, el Ministerio de Gobernación someterá el caso a estudio de la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa.</p> <p>El Ministro de Gobernación presentará a la Asamblea Legislativa una exposición sobre cada caso, con base en el estudio de la Comisión Nacional de División Territorial, y un proyecto de ley, en el cual propondrá la línea que, a juicio de dicha Comisión, fuere más equitativa o conveniente.</p> <p>Los límites de provincias o de otros cantones que hayan sido fijados por ley, deberán respetarse, tanto por el Poder Ejecutivo, como por la Comisión.</p> <p>La Asamblea Legislativa, con vista de todos los atestados y resoluciones anteriores, señalará definitivamente la línea divisoria de los cantones.</p>	<p>Artículo 12- Las municipalidades respectivas manifestarán dentro de seis meses del planteamiento de una controversia, a la persona titular del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, cuáles son los límites que reconoce o pretende el cantón.</p> <p>La persona titular del Ministerio, pasará dentro de un plazo máximo de tres meses a la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, un informe técnico legal, con todos los elementos y documentos relacionados con dicho trámite, en el cual aportará su criterio en relación con los límites que reclama cada cantón de su jurisdicción.</p> <p>La Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, en un plazo de tres meses posterior a la recepción del informe técnico legal realizado por el MIHABITAT, presentará a la Asamblea Legislativa una exposición sobre cada caso, con base en el estudio de la Comisión Nacional de División Territorial, y un proyecto de ley, en el cual propondrá la línea que, a juicio de dicha Comisión, fuere más equitativa o conveniente.</p> <p>Los límites de provincias o de otros cantones que hayan sido fijados por ley, deberán respetarse, tanto por el Poder Ejecutivo, como por la Comisión.</p> <p>La Asamblea Legislativa, con vista de todos los atestados y resoluciones anteriores, señalará definitivamente la línea divisoria de los cantones.</p>

La propuesta plantea un nuevo procedimiento para dar solución a la controversia que se suscite respecto a los límites de un cantón e incluso establece plazos para la presentación de informes técnicos por parte de la persona titular del MIHABITAT. Es materia conexas con la propuesta ya que se refiere a materia de ordenamiento territorial.

➤ **Análisis de los artículos del 1 al 18.**

Después de haber realizado el análisis de aspectos de fondo, así como analizado las derogatorias de las leyes y reformas a diferentes leyes que se proponen en este proyecto de ley cuyo análisis previo consideramos importante para poder interpretar el articulado propuesto, aunque ya en lo general gran parte de ellos fueron estudiados páginas atrás, procederemos a analizar algunos de esos artículos a los cuales remitimos para complementar el análisis.

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA

CAPÍTULO PRIMERO EL MINISTERIO

ARTÍCULO 1 - Creación del Ministerio del Territorio, Hábitat y Vivienda (MIHABITAT)

En este artículo se enuncia la creación de un nuevo Ministerio, sea el MIHABITAT. Para la creación de ministerios, desde el punto de vista constitucional se requiere de ley para su creación, según lo dispone el artículo 141 de la Constitución Política, al señalar que “Para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley. (El subrayado no es del original).

Igualmente, a nivel legal también se exige el requisito de que para la creación de ministerios debe hacerse mediante el procedimiento de ley aprobada, lo cual se dispone en el artículo 24 de la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227 de 2 de mayo de 1978, que al respecto establece:

“Artículo 24:

La creación, supresión o modificación de los Ministerios se establecerá por ley distinta a la de presupuesto, sin perjuicio de las potestades de reglamentación interna del Poder Ejecutivo”

Para la creación de ministerios se requiere de una votación de la mayoría absoluta de los votos presentes, pero en el caso de esta propuesta de ley por pretender

además de la creación de este ministerio, también la extinción de una institución autónoma como lo es el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) por derogatoria de su ley constitutiva en **el artículo 35**, la votación que requerirá esta propuesta es la de mayoría calificada, sea no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Este nuevo ministerio- sea el MIHABITAT- asumirá algunas funciones del actual Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, pero no es necesario que por ley se disponga la disolución o derogatoria de este último por cuanto nunca fue creado por ley, tal como lo expusimos páginas atrás.

Este artículo presenta problemas de técnica jurídica al señalar que “asumirá las funciones del INVU y del BANHVI en los términos que establezca la presente ley”, olvidando que las leyes constitutivas de esas instituciones son derogadas en el articulado final de la propuesta (artículos 33 y 35), sin siquiera reponer los contenidos en la ley de creación del MIHABITAT.

En cuanto a las instituciones “asumidas” lo primero que cabe observar es que realmente están siendo eliminadas ya que dejan de existir como instituciones o como personas jurídicas desde que se deroga su ley constitutiva y no se dice nada respecto a su continuidad (artículos 33 y 34 del proyecto), lo cual conlleva ingentes procesos de liquidación, de activos, y de personal, lo cual significa despidos y liquidaciones nada de lo cual se prevé ni los recursos con los cuales asumir las fuertes indemnizaciones derivadas (ello aunque en el **Transitorio VII** se garantiza todos los derechos laborales) .

Tal como lo desarrollamos páginas atrás y al cual remitimos a su lectura para ampliar el análisis de este artículo, al ser un Ministerio lo que se crea en esta propuesta de ley, y debido a es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, el mismo no tiene personalidad jurídica ni capacidad de actuar para asumir algunas de las atribuciones y funciones que más adelante le asigna el articulado.

La propuesta es un ejercicio académico poco factible desde que desconoce y es omiso en solventar todas las dificultades operativas que surgen de una reestructuración como la propuesta, que obviamente es posible desde un punto de vista estrictamente jurídico, pero que debe detallarse.

ARTÍCULO 2 - Rectoría

Dispone la rectoría del Ministro o Ministra del MIHABITAT, en todo lo que respecta al Sector a cargo de la materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda.

El artículo otorga la rectoría a un Ministerio, respetando que es una función propia del Poder Ejecutivo, ya que con ello obliga a mantener la unidad estatal mediante la emisión de políticas generales, y para que las instituciones que componen el Sector las ejecuten.

Esa rectoría que se le otorga al Poder Ejecutivo se encuentra sustentada en el artículo 140 de la Constitución Política donde se establecen los deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo, y en los artículos 26 inciso b) y 27 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública. Al respecto señalan:

Artículo 26.-

El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

(...)

b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;

(...)

Artículo 27.-

1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.

(...=

De conformidad con el Decreto Ejecutivo N°38997 de 19 de mayo de 2015, Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, dispone en su artículo 5 que, ***“Las y los Ministros Rectores. El Presidente de la República delega en una Ministra o Ministro, con o sin cartera, la rectoría de cada uno de los sectores. Corresponderá a las o los Ministros Rectores dirigir y coordinar la realización de las actividades sectoriales”***.

Tal como lo analizamos páginas atrás de este informe, bajo el título *“Propuesta de ley es omisa en señalar las instituciones u órganos que componen el sector”* -a las cuales remitimos para el análisis de este artículo- la propuesta de ley no señala las instituciones u órganos que componen el sector, y desconoce que existe un marco normativo muy diverso en materia de ordenamiento territorial, que le otorga a diferentes instituciones del Estado competencias directas o indirectas en materia de planificación y ordenación del territorio. En el ordenamiento jurídico costarricense existe una gran diversidad normativa en materia de ordenamiento territorial más allá de la Ley de Planificación Urbana y de la Ley Orgánica del INVU y por ende, existen varias instituciones que ejercen funciones de ordenamiento territorial, tal como el MINAE, ICT, Comisión Nacional de Emergencia, MAG, entre otros. Ninguna de ellas es mencionada en la propuesta, por lo que no queda claro respecto la rectoría que eventualmente tendría el MIHABITAT respecto a esos órganos y entes.

Esta norma al carecer indicar las instituciones que integran el Sector que estará bajo la rectoría del MIHABITAT violenta el principio de seguridad constitucional.

Según la propuesta, la Ministra o el Ministro del MIHABITAT será, a su vez, Rector/a del Sector a cargo de la materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, sin perjuicio de la denominación que se le otorgue vía reglamentaria por parte de las distintas administraciones del Poder Ejecutivo y, junto con la Presidencia de la República, definirá y formulará las políticas públicas y normas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos.

A la vez obliga a las instituciones estatales con competencia en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana a acatar en forma obligatoria los lineamientos y políticas que dicte el MIHABITAT, pero la propuesta omite distinguir con respecto a si esas instituciones son instituciones autónomas o municipalidades, porque aunque sí es posible constitucionalmente someter a las instituciones autónomas a los criterios de planificación nacional y a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo, también lo es que el Poder Ejecutivo debe respetar la autonomía administrativa o iniciativa de gestión, su autonomía para ejecutar sus tareas y el tipo de medios para cumplirlas.

Por lo anterior, es importante hacer una mejor redacción en este artículo a efecto de distinguir cuando se trate de instituciones autónomas y también en el caso de las municipalidades.

Tómese en cuenta que las Municipalidades tienen la jurisdicción del ordenamiento territorial en sus cantones, función que se lleva a cabo por medio de los planes reguladores que cada una de las municipalidades debe dictar. Tal como lo estimado la Sala Constitucional (Resolución 06706-1993) la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificación el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución Política.

La planificación urbana a cargo de los entes territoriales deviene del artículo 169 de la Constitución Política, al señalarse expresamente que, “**la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley**”.

Es así como la planificación urbana consiste en el proceso “**continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad, la cual, es ejercida por las municipalidades en las zonas de su**

competencia territorial, y a través del Concejo Municipal (inciso o) del artículo 13 del Código Municipal vigente¹⁴”.

Por otra parte, no puede dejarse de lado ya que se está haciendo alusión a una rectoría total en ordenamiento territorial, que las Municipalidades costeras también tienen competencia directa en la zona marítimo terrestre.

La Ley N° 6043 de 2 de marzo de 1977 y sus reformas, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, establece en su artículo 3 que, ***“sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales. El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva”.***

Con respecto al acatamiento por parte de las municipalidades, la propuesta de ley dispone que en cuanto a las municipalidades *“deberán ser considerados en la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial o planes reguladores”*, no quedando claro en lo que debe entenderse por “considerados”, siendo ello un término indeterminado que pudiera entenderse que pueden ser utilizados dichos lineamientos como una referencia únicamente, término que ocasiona problemas de seguridad jurídica.

Tomando en cuenta lo esbozado si bien, las instituciones autónomas están sometidas a la ley en materia de gobierno, gozan de independencia administrativa (artículo 188 de la Constitución Política), por lo que el segundo párrafo de este artículo 2 del proyecto de ley, debe revisarse y darle una mejor redacción para así evitar eventuales roces de inconstitucionalidad.

Por su parte, la Ley N° 7554 de 4 de octubre de 1995 y sus reformas, Ley Orgánica del ambiente, estatuye en su artículo 28 que, *“es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”.*

Lo anterior quiere decir que, la rectoría del ordenamiento territorial que este proyecto otorga debe ser nuevamente definida, dado que existen leyes que dan esa facultad en la materia que le es atinente a otras instituciones, en este caso en particular el MINAE y al ICT.

¹⁴ Dictamen 116 de 7 de junio de 1999. Procuraduría General de la República.

Ante lo apuntado, esta Asesoría es del criterio que necesariamente el Ministerio que propone crearse, debe coordinar con cada una de las instituciones que actualmente tienen por ley funciones y facultades sobre el ordenamiento territorial en lo que a cada una corresponde.

En igual sentido tenemos la Ley N° 8488 de 22 de noviembre de 2005 y sus reformas, Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo, la cual dispone en su artículo 5 que, *“la política de gestión del riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado Costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases. Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control”*.

La Ley N° 6172 de 29 de noviembre de 1977 y sus reformas, Ley Indígena también regula lo referente a los territorios indígenas y su tratamiento, en donde el Instituto de Tierras y Colonización junto con el CONAI serán los encargados de efectuar la demarcación territorial de las reservas indígenas.

Finalmente, la Ley N° 9036 de 11 de mayo de 2012 y sus reformas, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, encarga al INDER el desarrollo rural el cual debe llevarse a cabo en coordinación con las municipalidades y los entes públicos correspondientes.

Se destaca que las políticas del desarrollo rural a realizar por el INDER, deben según el artículo 6 de la Ley de maras, ***“ser derivadas de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se incorporen los compromisos y las responsabilidades, expresados en los planes de desarrollo rural territorial, asimismo, en los programas sectoriales pertinentes y en los planes operativos institucionales. El Inder, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), dará seguimiento y verificará el cumplimiento de dichos compromisos, y la asignación de los presupuestos necesarios para su ejecución deberán ser previstos por cada una de las instituciones públicas comprometidas, en coordinación con las municipalidades”***.

ARTÍCULO 3 - Creación del Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI)

Esta ley posteriormente en el Capítulo II, artículo 10, regula lo relativo a este órgano. Consideramos, por una cuestión de sistematicidad formal, este artículo debería estar incluido dentro de dicho capítulo.

Nuevamente se utiliza una inadecuada técnica legislativa, al decir que el nuevo Ministerio asume las funciones de un órgano existente que luego el mismo proyecto

deroga formalmente el sustento jurídico de dicho órgano (artículo 32 de la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles).

En un órgano como este se ve la incorrección técnica de crearlo después de eliminarlo, en lugar de prever, su transformación, traspaso o cualquier otra medida menos compleja. Igualmente el proyecto es omiso y no regula nada en cuanto a liquidaciones de personal, activos o cualquier otro aspecto relacionado, lo que hace pensar que la simple decisión de eliminar un órgano para crearlo de nuevo, en sencillamente un absurdo económico que además no aporta ningún otro beneficio más allá de la pretensión académica de agrupar instituciones o entes relacionados, pero que no va más allá ni en funciones ni en ninguna otra modificación sustancial, que incluso podría eventualmente hacerse sin una decisión tan extrema como eliminar un órgano para posteriormente volverlo a crear, o a la inversa, como se en este proyecto, en este caso con el Órgano de Normalización Técnica y con instituciones enteras como el INVU y el BANHVI.

En el análisis que realizamos al **artículo 24 y 32** profundizamos respecto a este tema, de allí que remitimos a su lectura.

ARTÍCULO 4 - Objetivos del MIHABITAT

Enunciar objetivos no tiene quizás un carácter normativo directo, pero puede servir como parámetros de interpretación o integración de una ley.

Igualmente se enuncian en este caso objetivos, que son directrices políticas y en tanto no tienen carácter normativo directo podrían eventualmente excluir problemas jurídicos.

Sin embargo, no deja de observarse que se enuncian objetivos sobre marco legal – normativo (II), cuando el Ministerio solo puede tener potestad normativa reglamentaria y no legal, lo que más que un error jurídico de fondo implica también una carencia conceptual jurídica que se evidencia en algunas normas del proyecto.

Aparte de los naturales objetivos de planificación, se incluye también “gestión de recursos” que entrega a un ente rector acciones operativas directas, lo cual, si no es un problema jurídico, si parece un problema conceptual de orden definitorio o de diseño organizacional, donde parece confundirse las funciones del jerarca ministerial con las del ministro rector.

El inciso III del artículo en comentario se hace alusión a “a la planificación en cascada y multinivel” sin especificar a qué se está haciendo referencia.

De acuerdo con la CEPAL¹⁵ la planificación entre los niveles territoriales, nacional, regional y local se aborda mediante la “planificación en cascada” es decir, mediante

¹⁵ <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-de-planificacion-urbano-de-costa-rica>

la gestión del territorio a través de diferentes planes jerarquizados según el nivel que abarcan.

La planificación multinivel en el ordenamiento territorial busca una integración de las áreas protegidas.

Sería pertinente que a lo sumo el artículo haga alusión a cómo el Ministerio que se pretende crear va a llevar a cabo esta planificación que se plantea, es decir que aclare este tema.

Cabe mencionar que, por razones de técnica legislativa, no se recomienda en los artículos un contenido tan extenso como el que es objeto de comentario; es preferible dentro de la técnica de redacción de un proyecto de ley, formular artículos cortos y concretos.

ARTÍCULO 5 - Funciones del MIHABITAT

Como mínimo, y por un aspecto formal el nuevo MIHABITAT debería tener las funciones del INVU, del BANHVI, del Órgano de Normalización Técnica y del actual MIHABITAT que pretende ser el sustituto.

Las tres primeras funciones de los incisos a) b) y c) son propias de un órgano rector por lo que deberían ser funciones del Ministro Rector y no funciones del MIHABITAT. Parece confundir las funciones de Ministro rector quien es el funcionario que dirige el Sector con las funciones que corresponden al Jerarca ministerial.

Estrictamente respecto al fondo de las funciones, no tienen ninguna observación jurídica en la medida que tampoco son novedosas o no representan modificaciones sustantivas. Aunque sí se llama la atención en el sentido de que el inciso a) únicamente se refiere a la rectoría del Sistema Nacional del Hábitat -que está conformado por los propios órganos del Ministerio dentro de su estructura orgánica- mientras que no menciona la función de “ejercer la rectoría del Sector”.

En cuanto a “evaluar la calidad de la infraestructura” (inciso d) no queda claro si es una labor fiscalizadora, pues realiza esa función a partir de intervenciones urbanísticas, lo cual es confuso.

Parece que el Ministerio asume responsabilidades por la calidad de la infraestructura de las viviendas de interés social, pero para ello existen otras dependencias que deben asumir esa fiscalización, incluso las mismas constructoras o urbanizadoras.

En cuanto al inciso e) de supervisión y revisión sobre proyectos de ordenamiento territorial, debe aclararse si incluye las competencias propias de las municipalidades que estarían entonces quedando subordinadas en esta materia, pero entonces

dicha subordinación debe ser a la ley y su cumplimiento que entonces debería ser detallada de dichos lineamientos y prescripciones, más que a la dirección política y de gobierno, pues las municipalidades gozan de autonomía en esta materia.

Los incisos f) y h) vendrían a sustituir competencias propias actuales del BANHVI, pero obviamente estas dos funciones no agotan las actuales del BANHVI cuya ley se deroga y no se sustituyen, creándose así una fractura del sistema.

El inciso g) es una reiteración de lo que ya establece el artículo 3 y 10 de la propuesta, esto por cuanto es una atribución ya establecida en ambos numerales, no es necesario su contenido, aunque se reitera como función del Ministerio.

El contenido del inciso h) viene a aclarar que la definición de los parámetros y criterios que se utilizarán para la identificación y priorización de las personas beneficiarias de los programas habitacionales financiados por el Subsistema de Financiamiento para el Hábitat y el Territorio serán competencia del Ministerio, o sea, serán definidos por el Ministro en forma discrecional, porque la ley no los viene a establecer. Con esta función otorgada al MIHABITAT, sin la definición legal de los parámetros, se deja la definición de esos criterios a la discrecionalidad no reglada de un ministro, y las repercusiones que ello conlleva.

En el inciso j) la norma indica la elaboración de planes de ordenamiento territorial a escala regional conforme a lo que dispone la Ley de Planificación Urbana, pero no queda claro las razones por las cuales únicamente se refiere a los de escala regional y no establece la función de elaborar también los de escala nacional. Es obvio que no incluya los de escala local porque esos son competencia de los gobiernos locales.

Inciso k), este inciso emplea demasiado vocabulario, parece que la idea se puede sintetizar y con ello se logra precisar mejor la idea, lo que brindaría seguridad y certeza jurídica de lo que se pretende.

El inciso m) el contenido de este apartado coincide con el contenido del inciso b) de este mismo artículo por lo que se sugiere se refundan en un solo espacio. Esta reiteración que se muestra a lo largo de la propuesta no es adecuada dado que puede generar inseguridad en su aplicación.

Con relación al inciso o) nuevamente se ve el empleo de un vocabulario impreciso al indicar "Orientar sus acciones con la finalidad de..." esto son propósitos que caen en el campo de la subjetividad, pero no como una norma de derecho, que debe ser escrita en imperativo.

Sobre el inciso p) es un contenido que resulta además de reiterativo por así ya disponerlo el artículo 23, de la propuesta, dado que dicha norma viene a establecer que en la ley 4240, Ley de Planificación Urbana, donde se haga referencia al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo se tenga por entendido que se hace referencia al Ministerio de reiterada cita. Además, venir a otorgar funciones que se

derogan en la propuesta es desde cualquier punto de vista un sin sentido como ya se ha señalado.

Con una técnica normativa correcta, se delegan las funciones que corresponden al INVU según la Ley de Planificación Urbana (inciso p) sin embargo, se echa de menos una sencilla norma equivalente en el caso del BANHVI.

En cuanto al inciso q) esta asesoría no logra dar comprensión a lo que se pretende establecer con la idea “funcionalidad e intermodalidad como principio fundamental” parece conveniente definir previamente cual es el alcance de esta idea. Asimismo, otorga la función de formular planes de inversión en áreas de uso público, lo cual no desarrollo ni regulación en ninguno de los artículos de la propuesta, por lo que se deduce que será parte de la discrecionalidad no reglada que tanto otorga la propuesta al MIHABITAT.

En el inciso r) se refiere a la “constitución de bancos de suelo fiscal”, un concepto que no se define, y que por tanto tiene un significado ambiguo. Se llama la atención respecto a que, si ese término se refiere a tierras que han sido compradas por el Estado, se entendería que serán en esas tierras donde se promovería la construcción de viviendas de interés social.

El inciso s) emplea mucho vocabulario general, pero surge la duda de lo que es la nueva agenda urbana, para ello se ubicó la información¹⁶:

“La NAU inspira nuevas soluciones para abordar la emergencia climática, gestionar los flujos migratorios, combatir pandemias y atender los desafíos globales. La NAU es una guía para el desarrollo de políticas y acciones urbanas sostenibles. Su uso permite transferir el conocimiento de manera accesible, fortaleciendo capacidades en todos los niveles y entre todos los interesados en temas de ciudad, sin dejar a nadie ni a ningún territorio atrás.”

Por su parte es igualmente importante precisar en qué consiste la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, para ello logramos ubicar lo siguiente¹⁷:

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores – públicos, sociales y privados – interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

¹⁶ <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

¹⁷ https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

De igual manera la Agenda 2030, se procedió hacer la búsqueda arrojando la siguiente información¹⁸

*“La nueva agenda **consiste en un plan de acción para las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y el trabajo conjunto.** Habrá de impulsar sociedades pacíficas, justas e inclusivas y exigirá la participación de todos los países, partes interesadas y demás individuos.”*

Lo propio se realizó con la idea del Acuerdo de París, en este sentido este es el resultado¹⁹:

“El Acuerdo de París es un acuerdo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero”.

Cabe señalar que este acuerdo ha sido ratificado por Costa Rica mediante ley N 9981 de 21 de mayo de 2021.

Caso contrario ocurre con los otros citados instrumentos que se mencionan anteriormente que no han sido aprobados, sino que son conclusiones de diferentes foros realizados por representantes de numerosos países, por lo que para que puedan ser vinculantes es necesaria su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, según lo dispone el ordenamiento jurídico.

Como se logra apreciar este es un concepto elemental sobre el que no tiene claridad la propuesta. De ahí que se reitera la necesidad de su reformulación.

Además de todas estas funciones, algunas propias de rectoría y otras propias de un jerarca ministerial, en el inciso t) se agrega una función operativa concreta, que es la obtención de vivienda, y a pesar de que en la exposición de motivos se criticó que los recursos de atención vivienda se han redireccionado principalmente a los quintiles más necesitados, con la lógica atención de otros, ahora se propone exactamente esa fórmula de gestión. Ahora establecer que es de forma preferente es nuevamente impreciso y vaga la idea.

Es con esta función donde se extrae que los recursos del Fondo o los que surjan de los vehículos de propósito especial podrán ser accedidos por cualquier persona que carezca de los recursos necesarios para obtener una solución habitacional adecuada, ello es, no estará dirigido estrictamente a personas de escasos recursos sino a cualquiera que requiera dinero para construir su casa, incluyéndose allí las personas de clase media, los cuales en lugar de recurrir a un banco comercial a solicitar un préstamo podrán recurrir al Sistema Nacional de Hábitat.

¹⁸ [oogle.com/search?rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&q=¿Qué+es+la+Agenda+2030+resumen](https://www.google.com/search?rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&q=¿Qué+es+la+Agenda+2030+resumen)

¹⁹ https://www.google.com/search?q=acuerdo+de+paris&rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&oq=acuerdo

Junto con la función del inciso x) se constituyen ambas en funciones operativas concretas, enunciadas en forma genérica y abstracta, y más que la creación de herramientas específicas a ese respecto, lo que el proyecto hace es derogar las existentes en las respectivas instituciones que pretende no refundir, sino “re - crear.”

Con relación al inciso, y), no hace falta establecerlo, dado que si hay normativa que le aplica no hace falta indicarlo, está sobrando, no aporta nada al proyecto.

La pretensión sistemática de crear un ministerio “*ex – novo*” derogando las viejas estructuras existentes, no solo es complicada sino arriesgada, impone costos difíciles de asumir para el Estado, sobre todo porque ello conlleva la extinción de los fondos que administra el BANHVI el cual tiene la garantía del Estado, costos de liquidación que no han sido cuantificados en la exposición de motivos, no pudiendo por ello permitir visualizar las ventajas de la propuesta.

ARTÍCULO 6 – Competencias

Jurídicamente es difícil por no decir ocioso, diferenciar entre “funciones” y “*competencias*” por las primeras presuponen las segundas.

No se entiende entonces a cabalidad la idea de desglosar funciones y competencias que en la mayoría de los casos constituyen simples reiteraciones superfluas sin ningún aporte sustantivo.

Como un primer aspecto de este numeral, el inciso a) hace referencia a “similares” pero no se puede determinar, a que se refiere este concepto si a todos los planes o solo a los planes maestros, es procedente señalar además que esta idea es imprecisa y subjetiva, que puede ser objeto de diferentes valoraciones por parte del operador de la norma, situación que puede provocar inseguridad, dado que para el mismo operador algo puede ser o no similar.

Un aspecto relevante que es necesario destacar es que el poder de reglamentación de la ley es propio del Poder Ejecutivo, según lo dispone la misma Constitución Política (artículo 140 inciso 3), pero lo que pretende la norma es que el MIHABITAT proponga modificaciones a los reglamentos de los planes reguladores, y no que apruebe esas modificaciones.

Sobre el inciso b). por referirse a un tema concreto y particular de vivienda, para mejorar la calidad de vida de las personas, se puede refundir en uno solo con el inciso t del artículo anterior que se refiere igualmente a la vivienda.

Se llama la atención que este inciso viene a establecer la discrecionalidad del Ministro para decidir los territorios que serán definidos como prioritarios para la construcción de viviendas de acuerdo con la política pública establecida; ello es, esa decisión no será tomada por un órgano colegiado sino que lo hará un único

jerarca sin que esta propuesta le señale algunos requisitos o parámetros , que eventualmente le puedan poner límites a esa discrecionalidad.

En el inciso c) se observa, sin embargo, que se pretende adjudicar competencias o atribuciones de ejecución directa y material de proyectos, algo totalmente impropio desde un punto de vista conceptual, pero en todo caso, significa la creación de unas capacidades que ninguna Institución del Estado ostenta actualmente.

Sobre el inciso d) viene a establecer una labor de fiscalización de los programas de construcción de viviendas, la idea no es clara dado que parece que falta vocabulario; la última idea está suelta, no se encuentra concatenada con lo anterior, por lo que es necesario aclararla.

El inciso e) dispone la atribución para adquirir bienes inmuebles para los fines establecidos en la ley. Al respecto ya hemos ahondado en el tema de la imposibilidad jurídica del Ministerio para contraer obligaciones, o sea para comprar bienes, por cuanto no tiene personalidad jurídica ni capacidad de actuar para poder obligarse.

En el inciso f) la atribución de poder crear fideicomisos implica que estamos en presencia de intermediación financiera, pero no es suficiente con otorgarla por ley; debido a que para celebrar contratos y poder crear o constituir fideicomisos el Ministerio requiere de personalidad jurídica y no la tiene, además de que se dé cumplimiento a requisitos claramente indicados en la ley según lo dispone la normativa, 7558 Ley del Banco Central²⁰ creada al efecto.

²⁰ “Artículo 116.- **Intermediación financiera**

Únicamente pueden realizar intermediación financiera en el país las entidades públicas o privadas, expresamente autorizadas por ley para ello, previo cumplimiento de los requisitos que la respectiva ley establezca y previa autorización de la Superintendencia. La autorización de la Superintendencia deberá ser otorgada cuando se cumpla con los requisitos legales.

Para efectos de esta ley, se entiende por intermediación financiera la captación de recursos financieros del público, en forma habitual, con el fin de destinarlos, por cuenta y riesgo del intermediario, a cualquier forma de crédito o inversión en valores, independientemente de la figura contractual o jurídica que se utilice y del tipo de documento, registro electrónico u otro análogo en el que se formalicen las transacciones.

No se considera intermediación financiera la captación de recursos para capital de trabajo o para el financiamiento de proyectos de inversión de carácter no financiero de la propia empresa emisora o sus subsidiarias, siempre que las emisiones se encuentren registradas ante la Comisión Nacional de Valores. En estos casos, los pasivos totales de las empresas emisoras no pueden exceder de cuatro veces su capital y reservas, conforme a las reglas que emita la Comisión Nacional de Valores. Asimismo, las empresas emisoras estarán sujetas a las demás regulaciones que emita esa Comisión.

Los fideicomisos y fondos de administración que las entidades financieras utilicen para la realización de actividades de intermediación financiera estarán sujetos a las razones de suficiencia patrimonial, provisiones, límites de crédito y demás normas que dicte la Superintendencia, conforme a las potestades que le confiere esta ley. Se exceptúan los fondos regulados en la Ley reguladora del

Puede observarse que la normativa propuesta no dispone en momento alguno el requisito para realizar esta función, por lo que resulta inaplicable su contenido. Es decir, es imperativo dar cumplimiento a lo que dispone la ley, aspecto que no se cumple con la propuesta normativa.

Además, este inciso tiene relación con lo dispuesto en el artículo 18 del proyecto, siendo que en ambos no se desarrollan los requisitos que deben cumplir la entidad bancaria internacional para que el MIHABITAT pueda constituir vehículos financieros de propósito especial como lo es uno de ellos, el fideicomiso.

Inciso g) El concepto “vehículos financieros de propósito especial” resulta ser vago e impreciso para los efectos de esta ley por cuanto en ellos caben gran diversidad de opciones de vehículos financieros, entre ellos: fideicomisos, fondos de Inversión, fondos de cobertura, titularización como mecanismo para la estructuración y el financiamiento de proyectos, siendo que el legislador desconocería cuál de ellos es el que estaría autorizando al MIHABITAT contratar. En este tema hay que advertir, tal como lo hemos desarrollado, que existe imposibilidad jurídica para que el MIHABITAT pueda contratar vehículos financieros.

El inciso h) hace referencia al mismo “vehículo financiero de propósito especial”, reiteramos lo ya señalado de su imprecisión para efectos de determinar qué es específicamente lo que se le está autorizando contratar.

No hay ninguna competencia relacionada con la asunción de competencias del BANHVI, cuya ley se deroga y eventualmente crea una fractura o laguna normativa grave y considerable en este caso específico.

ARTÍCULO 7 – Organización

La organización interna de los Ministerios es una competencia constitucional ya establecida (artículo 140 inciso 18) para el Poder Ejecutivo, por lo que su enunciación a nivel legal resulta innecesaria. Esta disposición normativa no aporta nada al ordenamiento jurídico. Aspecto éste sobre el que su puntualizó anteriormente y ahora reiteramos.

ARTÍCULO 8 - Máxima autoridad del Ministerio

Otra norma innecesaria, sobre la jerarquía ministerial, ya establecida en la Ley General de Administración Pública (artículo 28).

Se puede nuevamente precisar una reiteración como es la idea de los lineamientos que se consignan al final de la norma con el segundo párrafo del artículo 2 de la iniciativa. Aspecto que como se ha señalado de manera reiterada hace ver la calidad

mercado de valores y la Ley de régimen privado de pensiones complementarias, los cuales se registrarán por las normas especiales contenidas en esas leyes.”

de la técnica empleada. Como nota diferente en esta segunda idea se cambia el orden de las palabras “nacional y regional” por “regional y nacional”.

Respecto al tema de la obligatoriedad de los lineamientos ya nos hemos referido anteriormente.

Esta norma confunde la autoridad de máximo jerarca ministerial con la de ministro rector del sector.

ARTÍCULO 9 – Financiamiento

Se fijan como fuentes de recursos, además de las transferencias²¹ (no cabría aquí la figura de la transferencia) incluidas para el Ministerio en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, algunos destinos específicos:

Traslada el 1% del impuesto de bienes inmuebles (artículo 13 de la Ley N° 7509) a favor del nuevo Ministerio, lo cual sería la consecuencia del traslado de Órgano de Normalización Técnica (ahora OVI) al nuevo Ministerio. Nótese que ese 1% del impuesto actualmente va destinado totalmente al financiamiento de ese órgano ONT, siendo que con la propuesta lo destina para el MIHABITAT “para el cumplimiento de sus funciones”.

El denominado impuesto “a las casas de lujo”, (edificaciones para vivienda valoradas a partir de 137 millones de colones), con un tracto escalonado pagan un adicional al 0,25% del impuesto de bienes inmuebles hasta un 0.80% de su valor, impuesto que con mala técnica legislativa se subsume en la ley del impuesto de bienes inmuebles (Ley 7509) mientras posteriormente deroga toda la ley del impuesto solidario para fortalecimiento de los programas de vivienda, siendo su particularidad que su destino específico es la dotación de vivienda digna para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

La propuesta al eliminar el impuesto solidario y al subsumirlo en el impuesto sobre bienes inmuebles aprovecha para cambiarle el destino a efecto de que no se destine a dotar de vivienda a familias en condición de pobreza y pobreza extrema, sino a financiar al MIHABITAT.

.

Pretende además financiarse nada menos que con un 20% de las utilidades de la gestión de los programas de crédito, lo cual cuestiona la idoneidad financiera de esos programas máximos destinados a personas en condiciones de pobreza, por el altísimo costo de gestión que tendrán que asumir.

²¹ No cabría aquí la figura de la transferencia ya que MIHABITAT se constituye como un órgano del Poder Ejecutivo, con lo cual no tiene tesorería propia, en este caso lo que se daría es una asignación de recursos en el Presupuesto de la República.

El inciso a). hace una referencia al Capítulo VI, siendo lo correcto Capítulo sexto. Por su parte reiterar que esto es: “parte de las fuentes de financiamiento del Ministerio” está sobrando ya ha sido indicado anteriormente; recordemos que una elemental técnica de redacción normativa, indica que no se deben reiterar las ideas, es una mala construcción de la norma.

En el inciso b). se pretende además financiarse con un 20% de las utilidades de la gestión de los programas de crédito promovida a través de los vehículos financieros, lo cual cuestiona la idoneidad financiera de esos programas, por el altísimo costo de gestión que tendrán que asumir. No se localiza estudio alguno que brinde sustento técnico para pretender este financiamiento.

Se observa que la derogación de la ley del Sistema Financiero para la Vivienda, elimina innecesariamente una fuente de recursos frescos para el sector, derivados de la intermediación financiera que se autoriza a las mutuales, lo cual el proyecto sencillamente no repone, perdiendo por nada, una fuente de recursos que no es a cargo de impuestos ni de los contribuyentes.

Para ampliar el estudio de este artículo, remitimos al análisis económico que más adelante se hace de éste.

CAPÍTULO SEGUNDO ÓRGANO DE VALUACIÓN INMOBILIARIA (OVI)

ARTÍCULO 10- Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI)

Como un primer aspecto a señalar debemos indicar que establecer un capítulo para un solo artículo no se ajusta a una adecuada técnica. Lo correcto es especificar todo lo relacionado al señalado órgano, iniciando con su creación, aspecto este que es indicado en el numeral 3.

Este artículo lo único que hace es reponer la normativa derogada de la Ley 7509 (artículo 32) y recrearla ahora dentro de la estructura del Ministerio creado, con la técnica legislativa que hemos criticado por sus excesivos costos y falta de reglamentación con las situaciones de liquidación que crea.

Resulta importante hacer referencia a los criterios que este órgano pueda emitir, que resultan son obligatorios para los entes municipales, cabe mencionar que sobre este particular la misma Procuraduría General de la República²² señaló:

"D.-La creación del Órgano de Normalización Técnica materializa la universalidad de las cargas públicas, el derecho a la igualdad y no discriminación. (...) A juicio de la Sala, la formación de disposiciones generales, los métodos de valoración, de coordinación inter-institucionales para efectos de optimizar el cobro del impuesto de bienes inmuebles a nivel nacional, representan

²² Procuraduría General de la República. Dictamen C-130-2022

formas de expresión de intereses nacionales, siendo necesario fijar criterios técnicos uniformes, entre las 81 municipalidades del país, y evitar, consecuentemente, otro tanto de criterios diferentes de no existir estas reglas, con repercusiones especulativas. En este sentido, el Estado central debe servir como árbitro para evitar que entre las diferentes municipalidades existan disparidades graves, o que las marcadas asimetrías que lógicamente existen entre los diferentes cantones del territorio nacional empeoren, al caer en desuso métodos de valoración que no resultan vinculantes o porque pueden competir ruinosamente para atraer inversiones en perjuicio de los vecinos y a su vez de los habitantes de la República. Avanzar este tipo de políticas mantiene un afán de mantener un equilibrio o nivel de desarrollo mediante los recursos extraordinarios recaudados por un impuesto nacional a las propiedades inmuebles, lo suficientemente universal para compensar a los gobiernos más débiles permitiéndoles una inversión pública que desarrolle la comunidad, tomando muy en cuenta la particular situación de los munícipes de cada cantón.” (...)

Lo anterior nos lleva a afirmar que los criterios técnicos establecidos por el Órgano de Normalización Técnica en su condición de asesor obligado de las municipalidades por disposición del artículo 12 de la Ley N° 7509, son de acatamiento obligatorio para las entidades municipales, por cuanto la competencia que ejerce la ONT es de carácter nacional y no municipal y tiene como fin brindar y garantizar una mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los inmuebles en todo el territorio nacional. De considerar entonces la Municipalidad de Flores que existe divergencia de criterios externados a otras corporaciones municipales en ejercicio de sus competencias, debe la entidad municipal elevar a conocimiento del ONT dicha situación a fin de que se emita un criterio uniforme para todas las corporaciones municipales.” (**Dictamen C-333-2011 de fecha 22 de diciembre del 2011**)

Se infiere con claridad que no existe conflicto alguno de carácter constitucional entre esta obligatoriedad de los diferentes criterios técnicos que pueda emitir el Órgano de Normalización Técnica con los entes municipales, es decir la autonomía con que cuentan esta estructura organizativa no se ve violentada.

Sobre el inciso a. este apartado muestra una adición al inciso vigente cuyo texto propuesto es el siguiente:

- a. “Establecer las disposiciones generales de valuación para el uso común de las municipalidades, **a efectos de que las mismas apliquen el impuesto a bienes inmuebles.**” (lo destacado es lo que se adiciona).

Sobre esta adición es criterio de esta asesoría que la redacción no es del todo clara, parece que pretende indicar, las disposiciones para establecer o fijar el impuesto que se debe pagar por concepto de bienes inmuebles. Como se reitera la redacción puede ser objeto de un mejoramiento para mayor claridad.

CAPÍTULO TERCERO SISTEMA NACIONAL DEL HÁBITAT

ARTÍCULO 11 - Creación del Sistema Nacional del Hábitat (SISHABITAT)

Crea un sistema para articular dependencias internas ministeriales, que es propio de la organización interna de oficinas dentro de un ministerio. Es otro ejemplo más de la falta de precisión conceptual de diseño que aqueja todo el proyecto.

Los Ministerios están constituidos bajo el principio de subordinación jerárquica directa superior, e incluso la pretendida rectoría que se pretende asignar con esta propuesta, la cual entre órganos de un mismo ministerio no tiene sentido, pues está más que comprendida en la relación jerárquica.

Cabe señalar que su ubicación dentro de la estructura organizativa no es clara, no se puede precisar cómo puede operar sin contar con una dirección que logre encauzar el sistema mismo. Parece conveniente definir su naturaleza, debido a que solamente se menciona como un sistema.

Un aspecto que merece señalarse es que se indica que el sistema es la articulación de "entes", pero más adelante cuando se describe la conformación del SISHABITAT no se indica ningún ente (que posee personalidad jurídica) ya que todos esos subsistemas están integrados por direcciones, dependencias y unidades de MIHABITAT o sea por órganos.

ARTÍCULO 12 - Conformación del Sistema Nacional del Hábitat

La disposición normativa, viene a establecer que el Sistema Nacional Hábitat, se conforma por tres subsistemas, a saber:

- Subsistema de Urbanismo y Ordenamiento Territorial (SUOT)
- Subsistema de Vivienda y Asentamientos Humanos (SVAH)
- Subsistema de Financiamiento para el Hábitat y el Territorio (SFHT)

Con diferentes nombres, el sistema está conformado por las dependencias que asumen la materia de urbanismo y ordenamiento territorial (actual INVU), vivienda y asentamientos humanos (actual MIHAV) y financiamiento (actual ley del sistema financiero para la vivienda). No se observa ninguna modificación conceptual de fondo con respecto a la normativa actual, más allá de la reagrupación institucional.

No obstante, es preciso indicar que en los dos primeros subsistemas se indican “funciones sustantivas”, idea vaga e imprecisa, dado que no se puede desprender elemento alguno para medir el alcance de ello, es decir surge la duda de hasta donde una función es o no sustantiva, de este modo tal y como está establecido, este subsistema puede tanto ir creciendo como disminuyendo en su conformación, se deja a la libre interpretación del operador qué dirección, dependencia o unidad del MIHABITAD, puede o no formar parte de estos subsistemas.

Es importante señalar que, si bien se crean los subsistemas, no existen funciones establecidas, se puede determinar con facilidad como la norma llega hasta la creación, pero no se asigna una sola función específica de competencia, se indica quienes conforman estos subsistemas, pero no se dice su razón de ser. De este modo crear subsistemas sin competencias no tiene sentido.

En la misma línea no se establece en caso de fijar competencias a quién corresponde su ejecución.

ARTÍCULO 13 - Rectoría del Sistema Nacional del Hábitat

La norma viene a reiterar a quien corresponde la rectoría del sistema Nacional del Hábitat, que es asignada al Ministro o Ministra, esto por cuanto ya lo indica en el artículo 2 de la propuesta, sin embargo, una vez más muestra la contradicción sobre esta condición rectora que se dispone en el artículo 4, que dispone expresamente que la rectoría corresponde al MIHABITAT.

Establecer la rectoría del Ministro sobre las dependencias de su Ministerio es ocioso e innecesario, lo que evidencia la confusión entre un ministro rector y un jerarca ministerial. El Ministro es el superior jerárquico de su propia Institución, y por tanto la dirección política está ya establecida, sino que incluso la subordinación directa es más fuerte.

Se llama la atención en cuanto a que esta norma viene a establecer la facultad de convocatoria y coordinación de todas las diferentes instituciones que estén relacionadas con temas de vivienda, asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, idea que es coincidente plenamente con lo que se dispone en el numeral 11, por lo que se sugiere una refundición en aras de no reiterar las ideas que pueden inducir al operador de la norma a error.

ARTÍCULO 14 - Atribuciones del Jerarca

Este artículo pese al título referente al jerarca viene a establecer en el renglón siguiente las atribuciones del Ministro como Rector del Sistema, confundiendo las atribuciones de ministro jerarca con las atribuciones de Ministro rector del Sistema (nótese que es rector del Sistema y no del Sector).

Con relación a las atribuciones en concreto:

El inciso a. establece que le compete al ministro dirigir las políticas, sin embargo, esta debe ser una función operativa del ministerio o atribución de Jerarca Ministerial.

El inciso b. dispone la atribución de organizar mediante reglamento las dependencias, así como los servicios del Ministerio. Esto pareciera referirse a los reglamentos autónomos y de servicio que pueden ser emitidos por el jerarca. Esta es otra función del jerarca ministerial y no del ministro rector.

El inciso c. dispone que el ministro ya señalado, tendrá como atribución “Acordar el presupuesto anual del Ministerio...y someterlos a la aprobación respectiva de la Asamblea Legislativa.”

Antes que nada, esta asesoría no puede establecer que es lo que se pretende decir con “Acordar”, la pregunta es con quien acuerda un presupuesto, parece que lo que intenta establecer es elaborar, pero es una mera conjetura dado que podría ser otro el verbo que se ajusta mejor con lo pretendido.

Una vez más la propuesta establece una atribución que puede violentar la Constitución Política²³, puesto que dispone “acordar” y por otro lado los presupuestos “someterlos a la aprobación respectiva en la Asamblea Legislativa”.

Tal y como se infiere del numeral señalado, no es el ministro por sí solo a quien corresponde tomar la iniciativa y someter un presupuesto ordinario o extraordinario a conocimiento de la Asamblea Legislativa, sino que debe hacer en conjunto con el Presidente de la República, para que luego el Poder Ejecutivo lo presente ante la Asamblea Legislativa (artículo 178 de la Constitución Política). La función descrita en el inciso c) es propia del ministro como jerarca ministerial y no del ministro rector del Sistema.

El inciso e) establece la atribución de que pueda proponer en conjunto con el Presidente de la República, proyectos de ley, competencia que ya se encuentra contemplada a nivel constitucional, conforme fue señalado al inicio de este análisis, por lo que no es necesario establecerlo a nivel infra constitucional.

En otro orden de ideas, establecer una justificación o explicación de la materia sobre la que puede versar un proyecto de ley, como es el caso que menciona “que a su juicio sean necesarios para solucionar problemas...” Además de poco técnica la expresión dado que muestra una redacción narrativa, no hace falta. Perfectamente se puede prescindir.

El inciso f) en parte reitera lo que dispone el inciso b, esto por cuanto se hace nuevamente referencia en ambos incisos a la potestad reglamentaria, resulta

²³ “ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: ...

15) Enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución;”

evidente que ambos incisos se pueden refundir en uno solo, y hasta suprimir del texto.

Sobre el inciso g) se llama la atención de que la contratación de empréstitos se encuentra supeditada a la aprobación legislativa, conforme lo señala la Carta Magna²⁴. Por lo que no podría actuar de pleno derecho en dicha acción, por lo menos es lo que parece pretender la propuesta. Además, hemos reiterado en este informe que, el Ministerio no puede contratar por carecer de capacidad de actuar.

En el fondo, la norma es propia de una ley orgánica de un Ministerio, que no representa ninguna modificación sustantiva a lo ya establecido actualmente. Esto con las salvedades que se apuntan.

CAPÍTULO CUARTO FONDO DE SUBSIDIO DEL HÁBITAT

ARTÍCULO 15 - Establecimiento del Fondo de Subsidio del Hábitat (FONHABITAT)

Esta es la normativa que viene a sustituir en parte la función que ejerce el actual FOSUVI establecido en la Ley N° 7052²⁵, que posteriormente esta iniciativa deroga, según lo dispone el artículo 33 de la propuesta normativa

²⁴ “Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: ...

15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.”

²⁵ Artículo 46.- Se crea el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), **con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas** y que el Estado les garantice este beneficio. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes: (El destacado es propio)

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 1° de la Ley N° 9209 del 20 de febrero del 2014)

a) Al menos unos dieciocho coma cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que el Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662, y sus reformas.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 4° de la Ley N° 8783 del 13 de octubre del 2009)

b) *(Derogado por el artículo 33 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018)*

Como se puede precisar la propuesta resulta más amplia en su objetivo con relación al actual Ministerio de Vivienda, puesto que comprende la competencia respecto a proyectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y programas habitacionales, así como el mejoramiento de barrios impulsados por el MIHABITAT. No obstante, esta situación hace que los recursos no solo puedan ser empleados exclusivamente en personas en una situación vulnerable como lo indica la norma vigente al señalar “de escasos ingresos”, sino que lo extiende estas nuevas competencias que como reiteramos, se amplía a otros sectores diferentes a los que se establece originalmente a los recursos.

El establecimiento del FONHABITAT deja un vacío jurídico respecto al manejo y competencias.

Insistimos que la técnica legislativa correcta sería la sustitución o transformación, y no la creación de algo nuevo, en conjunto con la liquidación de lo anterior, que ocasiona gastos y dificultades operativas innecesarias.

ARTÍCULO 16 - Financiamiento del FONHABITAT

El Fondo será administrado por el MIHABITAT y estará constituido por varios aportes:

Este Fondo es la reproducción del actual FOSUVI. Se financia principalmente con el porcentaje de FODESAF al igual que lo hace actualmente (artículo 46 de la Ley Nº 7052). En un tema delicado como este, no se entiende entonces cual es la ventaja de sustituir una legislación por otra simplemente, sin ninguna otra modificación sustancial o real.

Ahora, es importante destacar que tanto el inciso a.) como el b.) tal y como están redactados son una copia literal parcial del numeral 46 señalado anteriormente.

En cuanto al d.), la referencia a un porcentaje resultado de ventas de proyectos o intervenciones públicas y servicios de asistencia técnica, tómesese en cuenta que dice: “entre ellos un porcentaje de la contribución por mejoras...” Como se puede establecer no es claro lo que se pretende decir con la frase “entre ellos”, da la impresión de que pretende decir “entre otros”, pero es un asunto que debe ser definido por el legislador.

Respecto a este inciso d) se llama la atención por cuanto en la propuesta en la normativa que precede no se regula algún aspecto relacionado con las intervenciones públicas o servicios de asistencia técnica.

c) Las donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.

En el mismo sentido se hace referencia a un porcentaje, pero no se indica exactamente el monto, por lo que la norma es imprecisa y genera inseguridad, aspecto sobre el que nos hemos referido de manera abundante.

Además, en el párrafo último indicar como lo señala “obtener acceso a fondos nacionales e internacionales, es muy general, pareciera que esta última idea es lo mismo que contemplan los incisos b), y c). situación que hace conveniente diferenciarlo o refundirlo. Estos temas, como se ha insistido, crean inseguridad al sistema jurídico.

Resulta importante tener presente que este párrafo viene a establecer la posibilidad por parte del fondo de subsidio del hábitat, de realizar emisión de bonos. Esto no es más que la figura de la captación de recursos económicos, es decir se emiten bonos con un valor y se colocan en el mercado a cambio de la suma que se indica. Ello es la figura de la intermediación financiera, que regula la ley 7558 Ley Orgánica del Banco Central²⁶, normativa esta que dispone la necesidad de cumplir lo requisitos de ley y estar autorizado por la Superintendencia para poder llevar a cabo este tipo de actividades. De modo que no es cuestión de incluirlo al darle esa competencia en una propuesta normativa, es preciso contar con los requisitos de ley, como lo es tener personalidad jurídica para poder obligarse y contar con dicha autorización que como ha quedado establecido corresponde a la Superintendencia General de

²⁶ “Artículo 116.- **Intermediación financiera**

Únicamente pueden realizar intermediación financiera en el país las entidades públicas o privadas, expresamente autorizadas por ley para ello, previo cumplimiento de los requisitos que la respectiva ley establezca y previa autorización de la Superintendencia. La autorización de la Superintendencia deberá ser otorgada cuando se cumpla con los requisitos legales.

Para efectos de esta ley, se entiende por intermediación financiera la captación de recursos financieros del público, en forma habitual, con el fin de destinarlos, por cuenta y riesgo del intermediario, a cualquier forma de crédito o inversión en valores, independientemente de la figura contractual o jurídica que se utilice y del tipo de documento, registro electrónico u otro análogo en el que se formalicen las transacciones.

No se considera intermediación financiera la captación de recursos para capital de trabajo o para el financiamiento de proyectos de inversión de carácter no financiero de la propia empresa emisora o sus subsidiarias, siempre que las emisiones se encuentren registradas ante la Comisión Nacional de Valores. En estos casos, los pasivos totales de las empresas emisoras no pueden exceder de cuatro veces su capital y reservas, conforme a las reglas que emita la Comisión Nacional de Valores. Asimismo, las empresas emisoras estarán sujetas a las demás regulaciones que emita esa Comisión.

Los fideicomisos y fondos de administración que las entidades financieras utilicen para la realización de actividades de intermediación financiera estarán sujetos a las razones de suficiencia patrimonial, provisiones, límites de crédito y demás normas que dicte la Superintendencia, conforme a las potestades que le confiere esta ley. Se exceptúan los fondos regulados en la Ley reguladora del mercado de valores y la Ley de régimen privado de pensiones complementarias, los cuales se registrarán por las normas especiales contenidas en esas leyes.”

Entidades Financieras. Aspecto de la propuesta que no parece estar considerado y hace inviable la iniciativa en todo lo que se refiere a contratación e intermediación financiera. De igual modo, ya nos referimos con anterioridad a este tema, por lo que no parece necesario profundizar.

Para el análisis del financiamiento del FONHABITAT, los remitimos al análisis económico que se encuentra más adelante.

ARTÍCULO 17 - Otorgamiento de subsidios provenientes del Fondo

En este caso, todo lo relativo al otorgamiento de subsidios, simplemente se delega a una reglamentación posterior, incluso ni siquiera se trata de un reglamento ejecutivo dictado por el Presidente de la República y el respectivo Ministro, sino que remite a un reglamento elaborado y aprobado por el Ministerio, ello es, que la definición de toda la materia relacionada con los subsidios que se pretenden otorgar la delega para que sea definida y establecida en un reglamento autónomo o a un reglamento de servicio aprobado por el Ministro.

El proyecto de ley remite temas medulares que son reserva de ley a la regulación reglamentaria, tales como los dispuestos en este artículo, donde delega a un reglamento la definición de las modalidades de subsidio, los potenciales beneficiarios, así como los requisitos, procedimientos y demás disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios provenientes del Fondo de Subsidios del Hábitat, y también respecto a lo dispuesto en el artículo 18 penúltimo párrafo referente a la definición de los programas, potenciales beneficiarios, requisitos, procedimientos y demás disposiciones relativas al otorgamiento del financiamiento por medio de los programas de ahorro y crédito para vivienda mediante banca de segundo piso, los cuales serán administrados y gestionados por vehículos financieros de propósito especial que constituya el Ministerio.

Olvida la propuesta, que un reglamento no puede venir a definir aspectos que la ley no ha definido ni los regula. Además, la definición de esos aspectos estará quedando en manos de un ministerio y de un ministro a quien se le ha otorgado amplias facultades discrecionales, ello debido a que el proyecto de ley no le señala ni siquiera los parámetros para esas definiciones, aunado a que como tal la mayoría de sus decisiones son políticas y no técnicas.

Finalmente es necesario advertir que un reglamento no puede desde el punto de vista constitucional, regular aspectos donde la ley es omisa en regular, como sucede en este caso.

Esa delegación que pretende la propuesta de ley en reglamentos es violatoria del principio de reserva de ley, el cual analizamos en páginas atrás dentro de los temas de fondo de este informe, al cual remitimos.

CAPÍTULO QUINTO OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTO



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

POR PARTE DEL MINISTERIO

ARTÍCULO 18- Creación de Vehículos Financieros para la gestión del crédito de vivienda por parte del MIHABITAT

Con relación a este artículo ya nos hemos referido al analizar el tema de la falta de personalidad jurídica y capacidad de actuar del MIHABITAT para contratar y para obligarse, ello es, el MIHABITAT está imposibilitado jurídicamente para constituir vehículos financieros de propósito especial los que incluso ni siquiera se detalla ni define en la propuesta, siendo que estos pueden ser variados, tales como fideicomisos, fondos de Inversión, fondos de cobertura, titularización como mecanismo para la estructuración y el financiamiento de proyectos.

Además, anteriormente también nos referimos a que este artículo en el penúltimo párrafo, al delegar aspectos que son reserva de ley en un reglamento -que incluso no queda claro si es en uno ejecutivo o en un autónomo de servicio-, violenta eventualmente el principio constitucional de reserva de ley.

En el análisis económico que se encuentra más adelante y al cual remitimos, se desarrolla este artículo.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- Esta disposición establece el rige de la ley, la cual entrará en vigencia doce meses contados a partir de su publicación. La regulación que en él se hace no corresponde a una disposición transitoria sino a una disposición final del articulado, lugar donde debe ser ubicado.

TRANSITORIO II.- Regula la concordancia que debe darse en los nombres de las instituciones que se extinguen con relación al nuevo MIHABITAT que se crea. Esta regulación no corresponde a una disposición transitoria.

TRANSITORIO III.- Dispone el tránsito de los derechos y obligaciones derivados de contratos de obra, suministros, servicios y cualquier otro, contraídos por las instituciones y órganos que desaparecerán, pero no se indica el patrimonio de cuál institución u ministerio pasarán a formar parte.

Respecto al plazo para entregar el informe, que es de seis meses de antelación a la entrada de vigencia de presente ley, sea que la obligación surge cuando aún no está vigente la ley, lo cual eventualmente violenta el principio de razonabilidad constitucional. Incluso podrían darse obligaciones y derechos contraídos entre la presentación del informe y la entrada de vigencia de la ley que no entrarían en el informe requerido, por la que la institución tendría una información desajustada de la realidad.

TRANSITORIO VI.- La redacción es confusa ya que a partir de la vigencia de la ley no se va a incluir referencia alguna a las instituciones y órganos que desaparecerán, de allí que no se encuentra justificación alguna de esta disposición.

Lo que aquí se pretende parece estar incorporado en lo regulado en el Transitorio II, que como dijimos, no corresponde a una norma transitoria.

TRANSITORIO VII.- El análisis de este transitorio se realizó páginas atrás (página 7 y 66), al cual remitimos.

Valga mencionar que se establece un plazo antes de la entrada en vigencia de esta ley para que se realicen los traslados del personal hacia el MIHABITAT lo cual es improcedente jurídicamente ya que de ser así se le estarían obligando a trasladar a una institución que aún no existe porque su ley de creación no está vigente, y a la vez dejarían de trabajar para las instituciones que aún no se han desaparecido o extinguido y que para dentro de ese plazo aún estarían funcionando.

Esta disposición, al parecer, eventualmente se alejaría de todo criterio de razonabilidad.

TRANSITORIO IX. Se desprende de esta disposición que mientras no se haga el traslado total de los recursos existentes a las estructuras financieras creadas por el Ministerio no se podrá concretar el cierre de las demás instituciones; ello es, por lo que al no establecer un plazo concreto para que se dé el traslado de esos recursos, entonces las instituciones que se pretenden derogar seguirán funcionando por un periodo indefinido. Incluso, pese al plazo dispuesto en el **TRANSITORIO XII** no impedirá que las instituciones u órganos que debían cerrarse o extinguirse se mantengan funcionando indefinidamente ya que también supedita ese cierre a “una vez cumplidas las disposiciones indicadas en el Transitorio IX”.

TRANSITORIO X.- El otorgar un plazo de un año contados a partir de la vigencia de la ley para que estén aprobados los reglamentos operativos ocasionaría la parálisis del MIHABITAT, ello debido a que toda la normativa necesaria para poder hacer funcionar el otorgamiento de subsidios y acceder al crédito ha sido delegada en esos reglamentos.

TRANSITORIO XI.- Lo regulado aquí no corresponde a una disposición transitoria.

V.- ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ARTÍCULOS 9, 16 y 18 ²⁷

a) Del financiamiento del MIHABITAT

^{27 27} Elaborado por Welmer Ramos González, Asesor Parlamentario. Supervisado por Mauricio Porras León, Jefe de Área Económica. Revisado y supervisado por Selena Repeto Aymerich, Directora a.i.

De acuerdo con lo establecido en el proyecto de Ley el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Brindar el apoyo técnico para la elaboración de los planes reguladores, planes de ordenamiento territorial, planes directores, planes maestros o similares.
- b) Formular programas y proyectos para la construcción de viviendas adecuadas en términos de calidad y asequibilidad en aquellos territorios, cantones y distritos definidos como prioritarios.
- c) Ejecutar, en coordinación con los gobiernos locales, el sector privado y otros entes de distinta naturaleza, proyectos de renovación urbana y mejoramiento barrial.
- d) Adquirir, por cualquier vía legal ordinaria o mediante alguna técnica de gestión del suelo debidamente regulada, bienes inmuebles para los fines establecidos en la Ley.
- e) Celebrar los contratos para la constitución de fideicomisos, cuya administración financiera y contable podrá ser contratada con las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).
- f) Conceder créditos, a través de vehículos financieros de propósito especial, con garantía hipotecaria, para la construcción, reconstrucción, ampliación o renovación de urbanizaciones, barrios o viviendas urbanas o rurales.
- g) Establecer vehículos financieros de propósito especial, que puedan establecer y gestionar, sistemas de ahorro y préstamos, o de préstamos de forma exclusiva, que se destinen a financiar los proyectos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda. De igual forma, diseñar mecanismos que promuevan el acceso de la población de menores ingresos al mercado de crédito hipotecario, bien sea público o privado, como la garantía por parte del Estado y el apoyo a las cuotas iniciales.

En materia de gestión de recursos le corresponde:

- a) Promover la generación y fortalecimiento de instrumentos financieros, de política pública y recursos técnicos que permitan atender de manera efectiva las necesidades en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos

- b) Procurar el correcto uso de los fondos públicos y la estabilidad y sostenibilidad del Subsistema de Financiamiento para el Hábitat y el Territorio (SFHT), el cual forma parte del Sistema Nacional del Hábitat (SISHABITAT).
- c) Promover, a través del Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI), adscrito al Ministerio, mayor precisión y homogeneidad en la determinación de los valores del suelo y los bienes inmuebles en todo el territorio nacional por parte de las municipalidades, a efectos de que los recursos provenientes de dichos impuestos sean optimizados para promover una gestión urbana más eficiente por parte de los gobiernos locales.

El presente informe económico se enfoca en el análisis de los **artículos 9, 16 y 18** del proyecto de Ley relacionados con el financiamiento del MIHABITAT, el financiamiento del FONHABITAT y la creación de Vehículos Financieros para la gestión de crédito.

➤ **5.1 Artículo 9. Financiamiento del MIHABITAT.**

El artículo 9 trata de las fuentes del financiamiento que dispondrá el MIHABITAT, al respecto se señalan las siguientes:

- 1- Transferencias ordinarias procedentes de la caja única del Estado, transferidos mediante los presupuestos de la República.
- 2- El uno por ciento (1%) de lo que cada municipalidad recaude por el impuesto sobre bienes inmuebles.
- 3- El monto por concepto del impuesto solidario (casas de lujo) en forma íntegra. Actualmente, esos recursos están asignados al BANHVI con un destino específico que es la dotación de vivienda digna para personas y familias en condición de pobreza y de pobreza extrema. En la propuesta este dinero pasa a financiar al Ministerio.
- 4- El veinte por ciento (20%) de las utilidades derivadas de la gestión de crédito promovida por el Ministerio, a través de los vehículos financieros de propósito especial que la Entidad podrá crear de acuerdo con lo establecido en el Artículo 18 de esta ley.

Al respecto hay que señalar que lo planteado en el proyecto de ley, en el Artículo 9), como fuentes de financiamiento para el MIHABITAT, corresponden con los recursos financieros que hoy se destinan a los programas del BANHVI que están siendo consolidados en el nuevo ente y al Ministerio de la Vivienda, con pequeñas modificaciones.

Es importante tener presente que actualmente el BANHVI, incluye dos grandes áreas de acción: a) el **Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI)**, que subsidia a familias de escasos recursos o en condición de pobreza, a través del otorgamiento de un bono económico para la adquisición de una solución habitacional o la reparación, ampliación, mejora o terminación de la vivienda familiar y, b) el **Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)**, que otorga financiamiento complementario para la adquisición de vivienda de familias y personas y se utiliza como instrumento para el cumplimiento del papel facilitador del Estado en el desarrollo del sector vivienda. Para obtener los recursos con los cuales se financian estos fondos, el Banco combina la intermediación financiera con recursos propios.

Valga agregar que, para su operativa el BANHVI, dispone del Fondo General, que se alimenta de 4% de los recursos del FUSOVI y del 20% de las utilidades generadas por medio del FONAVI, si las hay. Con esos recursos debe hacer frente a la administración de ambos fondos, vigilar la operativa correcta de los 25 entes autorizados en el uso de recursos para la vivienda, ejecutar la rectoría del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda²⁸ (SFNV), administrar el fondo de garantía para las mutuales, y vigilar que el otorgamiento de bonos por parte de los entes autorizados sea acorde con la normativa.

A continuación, se hace referencia a las fuentes de financiamiento propuestas:

a) Transferencias Ordinarias del Presupuesto de la República para el financiamiento de los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo.

Como un primer elemento se señala que no cabría aquí la figura de la transferencia ya que MIHABITAT se constituye como un órgano del Poder Ejecutivo, con lo cual no tiene tesorería propia, en este caso lo que se daría es una asignación de recursos en el Presupuesto de la República.

Valga señalar que actualmente el Presupuesto del Ministerio de la Vivienda, se financia con recursos enteramente del presupuesto nacional. Es un ministerio pequeño donde laboran 122 funcionarios y tiene a su cargo la rectoría del sector vivienda. En el cuadro N°. 1, se presenta el presupuesto de los últimos 4 años.

Cuadro N°. 1

Presupuesto del Ministerio de la Vivienda				
Millones de Colones				
	2019	2020	2021	2022
Presupuesto Total	7.293,0	8.125,0	7.849,9	5.706,9
Transferencias de Capital al Sector Público 1/	3.969,8	5.200,0	4.969,3	2.440,3
Fuente: Presupuesto de la República				
1/ Por Impuestos solidarios para el BANHVI, para elaboración de planes regionales, bonos colectivos, entre otros.				

²⁸ Este SFNV, abarca el sector mutualista, los entes autorizados para la intermediación y vinculados.

b) El 1% de lo que recaude cada municipalidad del impuesto a los bienes inmuebles.

Ese impuesto está establecido en la actual “Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, Ley N°. 7509, Artículo 13, con el fin de financiar el Órgano de Normalización Técnica, que es una dependencia del Ministerio de Hacienda encargada de garantizar la mayor precisión y homogeneidad en la determinación de los valores de los inmuebles en el territorio nacional, optimizando la administración del impuesto, mejorando los procesos de gestión, fiscalización y valoración (asesor obligado de las municipalidades). El Proyecto de Ley en análisis, determina que las funciones de ese órgano pasan a ser parte del MIHABITAT y se le cambia de nombre a Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI), según lo establece el Artículo 3, por tal razón, dichos recursos también le son transferidos al Ministerio, aunque no se señala que serán para el funcionamiento del OVI. Estos recursos alcanzaron a ¢1.350 millones en el presupuesto del 2022.

c) El Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda.

El Proyecto de Ley, incorpora los porcentajes del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, Ley N°. 8683, en la Ley sobre Impuesto de Bienes Inmuebles, Ley N°. 7509, y luego deroga la primera. La reforma se plantea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 30- Refórmese el artículo 23, de la Ley N.º 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas, para que en adelante se lea:

Artículo 23- Porcentaje del impuesto. En todo el país, el porcentaje del impuesto será de veinticinco centésimas por ciento (0,25%), por millón del valor de la propiedad.

*Adicionalmente para la propiedad o titularidad de un derecho de uso, goce o disfrute de un bien inmueble **de uso habitacional** cuyo valor sea superior a 137 millones, se aplicará sobre la tasa recaudatoria de 0,25% un porcentaje adicional, de conformidad con la estructura de aumento progresivo de la tasa, establecida en la siguiente tabla:*

	IBI+Adicional	Tarifa Total
Hasta ¢137.000.000,00		0,25%
Mayor de ¢137.000.000,00	0,25%+0,25%	0,50%
Mayor de ¢344.000.000,00	0,25%+0,30%	0,55%
Mayor de ¢691.000.000,00	0,25%+0,35%	0,60%
Mayor de ¢1.036.000.000,00	0,25%+0,40%	0,65%

Mayor de ₡1.383.000.000,00	0,25%+0,45%	0,70%
Mayor de ₡1.726.000.000,00	0,25%+0,50%	0,75%
Mayor de ₡2.073.000.000,00	0,25%+0,55%	0,80%

Los tramos de esta escala serán actualizados por el Poder Ejecutivo en el mes de diciembre de cada año, con fundamento en la variación experimentada por el índice de precios al consumidor, que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) determine, considerando los doce (12) meses inmediatos anteriores, correspondientes al período comprendido entre el 1º de diciembre del año anterior y el 30 de noviembre del año en curso.

*El porcentaje excedente al 0.25% se deberá transferir al Ministerio de Hacienda, con el **objetivo de financiar al Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda.** (la letra en negrita y subrayada no es el original).*

Como se observa el proyecto mantiene el porcentaje correspondiente del 0.25 por millón del valor de la propiedad establecido actualmente en la “Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, y agrega el porcentaje correspondiente que establece la ley del “Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda”, la cual deroga, manteniendo la distribución original de los recursos, aunque no su destino inicial, sin embargo, no toma en cuenta los alcances específicos y particularidades de la ley derogada, por lo que se estaría modificando, en alguna medida, la base impositiva.

Al respecto, se debe tomar en consideración que la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, cuenta con una **considerable cantidad de excepciones**, establecidas en el Artículo 6), que a grandes rasgos tienen que ver con edificaciones de carácter estatal, patrimonio histórico, de interés social, iglesias y organizaciones religiosas dedicadas al culto, universidades de organismos multilaterales, propiedad de entidades de bienestar social sin fines de lucro, y sedes diplomáticas y casas de habitación y consulares, que si se quiere mantener su estatus, deben de ajustarse con los rubros exceptuados en la Ley de Impuestos a los Bienes Inmuebles, que es la ley que se mantendrá vigente. Obsérvese que se debe tener claridad sobre cuáles bienes quedarán exceptuados del porcentaje base del 0.25 y cuáles del porcentaje adicional.

Con el fin de mostrar en detalle las exenciones de ambas leyes se presenta el comparativo correspondiente, en la Tabla N°1.

Tabla N°. 1

Comparativo de Exenciones del Impuesto entre las leyes N°. 7509 y 8683.
--

Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Ley N°. 7509	Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda. Ley N°. 8683
<p>ARTÍCULO 4.- Inmuebles no afectos al impuesto. No están afectos a este impuesto:</p>	<p>ARTÍCULO 6.- Exenciones</p> <p>Estarán exentos del pago de este impuesto:</p>
	<p>a) Los propietarios o titulares de derechos de los bienes inmuebles indicados en el artículo 2 de esta Ley, cuyo valor fiscal de la construcción, incluido el valor de las instalaciones fijas y permanentes, sea igual o inferior a ciento treinta y siete millones de colones (¢137.000.000,00)(*). Este valor será actualizado por el Poder Ejecutivo en diciembre de cada año, con fundamento en la variación experimentada por el índice de precios al consumidor que el INEC determine, considerando los doce (12) meses inmediatos anteriores, correspondientes al período comprendido entre el 1º de diciembre del año anterior y el 30 de noviembre del año en curso.</p>
<p>a) Los inmuebles del Estado, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas que, por ley especial, gocen de exención.</p>	<p>b) Los bienes inmuebles propiedad del Gobierno central y las municipalidades.</p>
<p>b) Los inmuebles que constituyan cuencas hidrográficas o hayan sido declarados, por el Poder Ejecutivo, reserva forestal, indígena o biológica, parque nacional o similar.</p>	
<p>c) Las instituciones públicas de educación y de salud.</p>	<p>c) Los bienes inmuebles propiedad de instituciones públicas, juntas administrativas o de educación e instituciones de salud de carácter público.</p>
<p>d) Los parceleros o los adjudicatarios del Instituto de Desarrollo Rural (INDER)(*),</p>	

durante los primeros cinco años de la adjudicación.	
	d) Los bienes inmuebles declarados patrimonio histórico y arquitectónico, de conformidad con la ley.
e) Los inmuebles que constituyan bien único de los sujetos pasivos (personas físicas) y tengan un valor máximo equivalente a cuarenta y cinco salarios base; no obstante, el impuesto deberá pagarse sobre el exceso de esa suma. El concepto de "salario base" usado en esta Ley es el establecido en el artículo 2 de la Ley No. 7337, de 5 de mayo de 1993.	
	e) Los bienes inmuebles declarados de interés social por el Banhvi.
g) Los inmuebles pertenecientes a iglesias y organizaciones religiosas, pero sólo los que se dediquen al culto; además, los bienes correspondientes a las temporalidades de la Iglesia Católica: la Conferencia Episcopal de Costa Rica, la Arquidiócesis y las diócesis del país.	g) Los bienes inmuebles pertenecientes a iglesias y organizaciones religiosas, únicamente cuando se dediquen al culto.
h) Las sedes diplomáticas y las casas de habitación de los agentes diplomáticos y consulares, con las limitaciones que se generen al aplicar, en cada caso, el principio de reciprocidad sobre los beneficios fiscales.	j) Las sedes diplomáticas y casas de habitación y consulares, cuando sean de su propiedad con las limitaciones que se generen de la aplicación, en cada caso, del principio de reciprocidad sobre los beneficios fiscales.
	h) Los bienes inmuebles pertenecientes al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), a la Universidad Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (Earth), al Centro Agronómico Tropical de Investigación y

	Enseñanza (Catie) y a la Universidad para la Paz
i) Los organismos internacionales que, en el convenio de sede aprobado por ley anterior, estén exonerados del impuesto territorial o de tributos en general.	
	i) Los bienes inmuebles propiedad de entidades de bienestar social sin fines de lucro o usados por ellas.
j) La Cruz Roja y los inmuebles destinados a los bomberos.	
k) Los bienes de uso común, propiedad de las personas jurídicas amparadas a la Ley No. 3859 ²⁹ y sus reformas.	
l) Los inmuebles pertenecientes a las asociaciones declaradas de utilidad pública por las autoridades correspondientes.	
m) Las juntas de educación y las juntas administrativas de las instituciones oficiales de enseñanza.	
n) Los inmuebles inscritos a nombre del Hospicio de Huérfanos de San José, en el tanto estén dedicados a los fines propios de esta Institución	

Hay que resaltar que, en la ley actual del Impuesto Solidario están exentas cuatro categorías de edificaciones que al derogarse esa ley podrían quedar gravadas algunas de ellas con el porcentaje adicional. Esas categorías son:

²⁹ Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)

1. Los bienes inmuebles declarados patrimonio histórico y arquitectónico, de conformidad con la ley. (inciso d., Ley 8683)
2. Los bienes inmuebles declarados de interés social por el BANHVI. (inciso e., Ley 8683).
3. Los bienes inmuebles pertenecientes al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), a la Universidad Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (Earth), al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie) y a la Universidad para la Paz. (inciso h., Ley 8683)
4. Los bienes inmuebles propiedad de entidades de bienestar social sin fines de lucro o usados por ellas. (inciso i., Ley 8683)

Además, si los legisladores pretenden mantener las condiciones actuales en el impuesto a las casas de lujo, habría que considerar en la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Ley N°7509, las implicaciones actuales de la frase: “*No formarán parte de la base imponible, las áreas del inmueble que se destinen a usos ajenos al habitacional*”, en relación con el porcentaje adicional que se propone, no así sobre el porcentaje del 0.25.

d) El veinte por ciento (20%) de las utilidades derivadas de la gestión de crédito promovida por el Ministerio, a través de los vehículos financieros de propósito especial.

Hay que llamar la atención en cuanto a que el BANHVI actualmente financia su operación administrativa, de manera total mediante dos fuentes de recursos a saber:

- El 4% de los fondos de FOSUVI que administra y coloca a través de las entidades autorizadas y que es la retribución a toda la gestión de vigilancia y administración del subsidio.
- A través de las utilidades obtenidas de la intermediación financiera que realiza con el FONAVI, de las que puede tomar hasta un 20%

Es con esas dos fuentes que el BANHVI ha constituido el denominado Fondo General que financia sus gastos administrativos, y con los cuales, a través del tiempo, ha generado excedentes para llevar a cabo programas de investigación en la construcción de viviendas amigables y adaptadas al entorno, la modernización tecnológica en procura de servicios eficientes, adquisición de edificio propio, entre otros. A octubre del 2022 este fondo tenía activos por un total de ¢26.542 millones, monto que ha crecido, sostenidamente, a través de los años pues en el 2019 su monto era de ¢20.215 millones, un 31,3% menor.

➤ **5.2 Artículo 16. Financiamiento del FONHABITAT**

El MIHABITAT se integra de dos canales de acción para la solución del problema habitacional existente: el “**Fondo de Subsidio del Hábitat**” (FONHABITAT) y, el manejo de los recursos para el financiamiento de vivienda y la intermediación financiera, a través vehículos financieros diversos y no de manera directa como actualmente opera el BANHVI.

Lo que es actualmente el FOSUVI se implementa en algunos aspectos en la estructura del MIHABITAT en el Capítulo Cuarto, con el nombre de “*Fondo de Subsidio del Hábitat*” (FONHABITAT) y se desarrolla en los Artículos 15, 16, 17. La Tabla N°. 2 presenta un comparativo de las fuentes de financiamiento para este Fondo de Subsidio, entre la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Ley N°. 7052) y la propuesta del Proyecto de Ley 23.450.

Tabla N°. 2

Comparativo de Fuentes de Financiamiento para el Subsidio de Vivienda	
Ley N°. 7052	Proyecto 23.450
Capítulo II, Artículos 46	Capítulo IV, Artículos 15,16
a) Al menos un dieciocho coma cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que el Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662, y sus reformas.	a) Al menos un dieciocho coma cero siete por ciento (18,07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que el Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N° 5662, y sus reformas.
b) Un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa.	
c) Las donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros	b) Donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.
Artículo 48.- Las entidades públicas podrán hacer donaciones al Fondo de Subsidios para Vivienda, sin necesidad de ley especial que lo autorice. Las donaciones que haga al FOSUVI cualquier persona natural o jurídica, podrán considerarse como gastos para efectos del impuesto sobre la renta.	
	c) Los fondos que reciba mediante convenios con entidades de desarrollo y organismos multilaterales.
	d) El producto de las ventas de proyectos o intervenciones públicas y servicios de asistencia técnica, entre ellos, un porcentaje de la contribución por mejoras producto de la construcción de infraestructura financiada por el Estado.
	e) Otros recursos nacionales o internacionales.
	El MIHABITAT podrá hacer uso de los recursos ordinarios y extraordinarios, bajo la modalidad de presupuesto plurianual, de fondos de deuda con entidades financieras nacionales o extranjeras, suscribir contratos para la formalización de estructuras

	asociativas público-privadas, obtener acceso a fondos nacionales e internacionales, realizar emisión de bonos y promover la captación de recursos de la cooperación internacional, con la finalidad de dar cumplimiento a sus objetivos, funciones y atribuciones.

Del cuadro anterior se observa que:

- a) Se mantiene el 18,07% de todos los ingresos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), que es la principal fuente de financiamiento del FOSUVI.
- b) Se mantiene la capacidad de recibir donaciones y aportes de cualquier fuente.
- c) Los fondos que reciba mediante convenios con entidades de desarrollo y organismos multilaterales.
- d) El producto de las ventas de proyectos o intervenciones públicas y servicios de asistencia técnica, entre ellos, un porcentaje de la contribución por mejoras producto de la construcción de infraestructura financiada por el Estado. Sobre este punto se debe indicar que no hay claridad sobre alcance de esta disposición.
- e) Otros recursos nacionales o internacionales.

La norma establece que el MIHABITAT podrá hacer uso de los recursos ordinarios y extraordinarios, bajo la modalidad de presupuesto plurianual, de fondos de deuda con entidades financieras nacionales o extranjeras, suscribir contratos para la formalización de estructuras asociativas público-privadas, obtener acceso a fondos nacionales e internacionales, realizar emisión de bonos y promover la captación de recursos de la cooperación internacional, con la finalidad de dar cumplimiento a sus objetivos, funciones y atribuciones.

Como se observa en la Tabla N°. 2, la propuesta de ley omite algunas fuentes de financiamiento que actualmente permanecen en la Ley N°7052 pero que en la realidad no han sido aplicadas como lo establece la Ley, entre ellas:

- El inciso b) del Artículo 46 que señalaba *“un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa”* se destinen al FOSUVI. Este inciso fue derogado por

el artículo 33 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

- El Artículo 48, que le confiere la potestad a las entidades públicas para hacer donaciones al Fondo de Subsidios para Vivienda, sin necesidad de ley especial, o a las persona natural o jurídica, a hacer donaciones y considerarlas como gastos para efectos del impuesto sobre la renta.

No obstante, se mantienen los principales rubros que han financiado al FOSUVI a través de su vigencia. Con el fin de cuantificar las fuentes de recursos y los montos asignados en los últimos 4 años se presenta el Cuadro N°. 2.

Cuadro N°. 2

FONDO DE SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA					
Informe de ingresos real 2019 - 2022					
AÑO	Fodesaf	Impuesto Solidario	Bono Colectivo	JPS-Lotería Instantánea	Total Ingresos
2019	120.844,1	1.984,8	-	290,9	123.119,8
2020	105.713,3	-	2.000,0	362,2	108.075,5
2021	95.798,2	649,3	2.320,0	272,8	99.040,3
2022 1/	80.501,9	-	-	468,4	80.970,3
1/ Ingreso real 2022 al 31 de Octubre de 2022					
Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda					

Hay que enfatizar que, como consecuencia de las restricciones presupuestarias en los últimos años, no se han asignados la totalidad de los fondos señalados en la ley.

➤ **5.3 Artículo 18. Creación de Vehículos Financieros para la gestión del crédito de vivienda por parte del MIHABITAT**

El proyecto de ley en el Artículo 18 autoriza al MIHABITAT a constituir uno o varios vehículos financieros de propósito especial, con cualquier entidad bancaria nacional o internacional, con el objetivo de trasladar a esos vehículos, la administración y gestión de los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para la ejecución de programas de ahorro y crédito para vivienda mediante banca de segundo piso, así como, en general, el cumplimiento de los fines y objetivos del ministerio.

El proyecto de ley desarticula lo que hoy es el FONAVI y propone manejar los recursos a través de **vehículos financieros administrados por terceros**. Valga indicar que hay diversidad de opciones de vehículos financieros, entre ellos: fideicomisos, fondos de Inversión, fondos de cobertura, titularización como mecanismo para la estructuración y el financiamiento de proyectos. En este tema hay que advertir, tal como se desarrolla en páginas anteriores, que existe imposibilidad jurídica para que el MIHABITAT pueda contratar vehículos financieros.

En relación con el FONAVI, se señala que este es un fondo de financiamiento complementario para la adquisición de vivienda de familias y personas y se utiliza como instrumento para el cumplimiento del papel facilitador del Estado en el desarrollo del sector vivienda, utilizando sus recursos para el otorgamiento de créditos de corto y de largo plazo, al menor costo posible, a las entidades autorizadas, según lo dispuesto por la Ley 7052.

La gestión del FONAVI ha sido relevante desde la perspectiva que ha logrado levantar fondos en el mercado financiero a través del tiempo, que los combina con recursos propios, bajando de manera significativa las tasas de interés en el mercado para las soluciones de vivienda. Tómese en cuenta que actualmente, el BANHVI como banco de segundo piso, opera a través de 25 entidades financieras autorizadas por medio de las cuales canaliza recursos, tanto para subsidios de vivienda de interés social, como recursos para préstamos habitacionales.

A través del tiempo, el FONAVI ha sido exitoso en su propósito de intermediación y ha adquirido credibilidad en el medio financiero, lo que, junto con la garantía plena del Estado, le ha permitido suplir fondos a mutuales, cooperativas y bancos privados a tasas de interés y plazos acordes con las necesidades del crédito de vivienda, a la vez que ha generado utilidades para su mismo sostenimiento administrativo. En el Cuadro N°3 se presentan los recursos canalizados por el FONAVI en los últimos 4 años, y donde se puede apreciar que la totalidad están colocados a través de los entes autorizados.

Cuadro N°. 3

FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA					
Cartera de Crédito, Otros Activos, Captación y Recursos Propios					
Montos en millones de ¢					
Periodo	Cartera de Crédito	Otros Activos Intermediación 1/	TOTAL ACTIVOS	Captaciones	Patrimonio (Recursos Propios)
2019	138.750,7	1.025,0	139.775,7	57.202,9	82.572,8
2020	139.819,1	2.574,7	142.393,8	54.182,2	88.211,6
2021	153.302,0	1.207,1	154.509,0	61.985,7	92.523,3
A oct 2022	157.894,3	4.822,6	162.716,9	65.513,7	97.203,3
1/ Considera saldos de disponibilidades, cuentas de reservas BCCR, Encaje Mínimo Legal y el Indicador de Cobertura de Liquidez y otros activos.					
Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda					

De lo anterior, se deduce que, si los recursos del FONAVI, actualmente tienen plena aceptación y demanda, es porque las condiciones de intermediación que ofrece son atractivas para las entidades autorizadas al canalizarlas hacia los demandantes de vivienda.

En relación con la propuesta, se debe considerar que, siendo que el BANHVI un banco de segundo piso, los nuevos mecanismos que se proponen pueden

encarecer significativamente la intermediación financiera que actualmente realiza el Banco con garantía del Estado y de manera directa.

El proyecto deja la estructuración de los vehículos financieros al reglamento de la ley, lo cual violenta el principio de reserva de ley, pero hay que enfatizar que, las funciones de: banco de segundo piso, de intermediario financiero, de órgano auxiliar de la SUGEF en la vigilancia de recursos públicos intermediados, y, la experiencia demostrada, de atender todo lo anterior con eficiencia, es una tarea compleja para desarrollarla mediante un fideicomiso u otro vehículo financiero.

Por su parte, el Artículo 18) del Proyecto de Ley, en el último párrafo señala: *“El Ministerio establecerá los costos necesarios para el funcionamiento de los vehículos de propósito especial. Estos costos serán por un máximo de un cuatro por ciento (4%) de las sumas administradas y gestionadas de los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).”* La comisión señalada, parece ser bastante alta por tratarse del 4% del total de las sumas administradas o gestionadas, mientras que el BANHVI, actualmente, solo toma el 20% de las utilidades, si las hay. O de otra manera, el BANHVI actualmente debe generar utilidades mediante una intermediación atractiva, para que haya demanda por los recursos y así obtener utilidades y en consecuencia tener ingresos para su gestión. Pero el caso que se plantea en el Artículo 18) es que el administrador del vehículo financiero tendrá una retribución muy importante, independientemente de la eficiencia de su gestión y los resultados obtenidos.

En relación con lo anterior, un aspecto a valorar por parte de las y los legisladores es si mediante el uso de vehículos financieros, ni siquiera sucintamente enunciados, se puede sustituir la experiencia, la confianza y la eficiencia administrativa que tiene acumulada el BANHVI, a través del FONAVI. A manera de ejemplo, el Sistema de Banca para el Desarrollo mantuvo por casi 10 años parte de los fondos en un Fideicomisos (FINADE), en manos de un banco comercial y a partir del 2019 lo trasladó a un fondo de manejo directo, con importantes logros de gestión, tal como lo señala la Comisión Evaluadora del SBD³⁰ en su “III INFORME DE EVALUACIÓN DEL SBD”.

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS FINALES

³⁰ **III INFORME DE EVALUACIÓN DEL SBD**, Pág. 103. “Para el 2018, el FONADE (en ese momento FINADE) comenzó un decrecimiento en sus operaciones de crédito, que en mucho se explica por la gestión que se tenía del fideicomisario (BCR). Con la sustitución en la administración hacia el FONADE, la mejor gestión de los créditos ha demostrado que el fondo mantenía posibilidades reales de crecimiento. Esto se manifestó en el crecimiento de las colocaciones, en nueve meses de administración del FONADE, del 2020”

El proyecto de ley mantiene las principales fuentes de financiamiento que actualmente están contempladas en la ley para el Ministerio de la Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda, con algunas modificaciones.

Deroga la Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda Ley N°. 8683, pero incorpora el tributo en la Ley sobre Impuesto de Bienes Inmuebles, Ley N°. 7509, claro está variando su destino original. No obstante, la propuesta requiere modificaciones adicionales en la Ley de Bienes Inmuebles, que no las contempla el proyecto si se pretende mantener las especificidades que hoy tiene el impuesto solidario, especialmente en las exenciones y en la base impositiva.

En lo referente a la fuente de financiamiento que actualmente tiene el FOSUVI y que la propuesta pretende convertir en el FONHABITAT, se le mantienen las fuentes de financiamiento actuales, eliminando el inciso b) del Artículo 46 de la Ley N°7052 que fue derogado en el año 2018 por la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas que asignaba *“un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa”*, pero esa asignación no se ha cumplido a lo largo de la vigencia de la ley, por lo que la repercusión es limitada. Igualmente se deroga la potestad para los entes públicos de donar al FOSUVI sin necesidad de ley especial (Artículo 48).

El Proyecto de Ley propone realizar las funciones de intermediación financiera y todas las de banca de segundo piso por medio de vehículos financieros, por lo cual se desarticula la estructura de operación del actual FONAVI. Además, señala que es vía reglamento como se pondrán en operativa todas las funciones de ese programa, contraviniendo con ello el principio de reserva de ley. Al respecto, hay que señalar que el BANHVI realiza funciones que van más allá de la intermediación, tal como servir de órgano auxiliar de supervisión para el Sistema Nacional para la Vivienda, administrar el fondo de garantía para las mutuales, y vigila que el otorgamiento de bonos por parte de los entes autorizados sea acorde con la normativa.

El proyecto no toma en cuenta la experiencia acumulada por el FONAVI, ni los resultados de su gestión, que lo ha hecho autosostenible con un costo razonable, siendo que su ingreso no depende de un porcentaje sobre recursos administrados, sino de una proporción sobre las utilidades de la intermediación, si la hay. A su vez, el proyecto propone que el pago sobre el manejo de los vehículos financieros sea hasta del 4% de los recursos administrados, pero debido a gran cantidad de opciones de manejo de fondos que existen, esta cifra tendrá que ajustarse, pues podría resultar muy alta dependiendo de la opción financiera.

El proyecto de ley no contempla la garantía del Estado, en la intermediación financiera, que sí tiene la Ley N°. 7052 en su artículo 151, que señala *“El Banco contará con la garantía del Estado en todas sus operaciones, la cual se hará efectiva ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por la vía ejecutiva, si fuera*

rechazado el reclamo administrativo por el Poder Ejecutivo”, sin esa herramienta la intermediación puede encarecerse de manera significativa y los efectos pueden tomarse perjudiciales para la canalización de los recursos.

VI.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

➤ Votación:

Por tratar dentro de una de sus propuestas de la derogatoria de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo Ley 1788, que creó al INVU como una institución autónoma mediante la votación de una mayoría no menor a los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa y en aplicación del principio de que las cosas se deshacen como se hacen, se requiere para su aprobación **de una votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, esto es, de treinta y ocho votos.**

Si bien, la Constitución Política no dispone expresamente sobre la votación requerida para la extinción de los entes autónomos- como sería en este caso el INVU-, lo cierto es que de conformidad con los principios de paralelismo de las competencias y de las formas, es la Asamblea Legislativa la que debe decidir sobre la continuidad o no de una entidad autónoma y debe hacerlo por medio de una mayoría calificada. De acuerdo con el principio de paralelismo de las competencias, el competente para modificar o dejar sin efecto una norma o decisión jurídica es el competente para emitirla. Principio que se une al de paralelismo de las formas, que establece que los actos en derecho deben dejarse sin efecto en la misma forma en fueron creados (así, Sala Constitucional, resolución N° 4872 del 22 de mayo de 2002 y nuestro pronunciamiento, entre otros, OJ-034-2007 de 20 de abril de 2007).

➤ Delegación:

La propuesta **NO** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, ello por la votación requerida no menor de treinta y ocho diputados, por lo que necesariamente deberá ser conocida y votada por el Plenario Legislativo.

➤ Consultas:

Obligatorias

- Municipalidades del país
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

- Instituto Costarricense de Turismo
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Instituto de Desarrollo Agrario
- Las demás instituciones Autónomas
- Corte Suprema de Justicia
- Banco Nacional de Costa Rica
- Banco de Costa Rica
- Banco Central de Costa Rica / Superintendencia General de Entidades Financieras
- Instituto Nacional de las Mujeres INAMU
- Comisión Nacional de División Territorial.
- Asociaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas.

FUENTES

Normativas

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley 6542, Ley de Presupuesto para 1981, se da la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) de 22 de diciembre de 1980
- Ley 6227 General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978
- Ley 7088 Ley Reajuste Tributario y Resolución 18^a Consejo Arancelario y Aduanero CA de 30 de noviembre de 1987
- Ley 63 Código Civil, de 28 de setiembre de 1887
- Ley 6043 Ley sobre la Zona Marítimo de 2 de marzo de 1977.
- Ley 7554 Ley Orgánica del ambiente de 4 de octubre de 1995
- Ley 8488 Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo de 22 de noviembre de 2005.
- Ley 6172 Ley Indígena de 29 de noviembre de 1977.
- Ley 9036 Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER de 11 de mayo de 2012.
- Ley 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de 3 de noviembre de 1978.
- Ley 6227, Ley General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978
- Ley 4338 Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo de 23 de mayo de 1969
- Ley 1788 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Ley 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI de 7 de diciembre de 1999.
- Ley 7509 Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles de 9 de mayo de 1995.



- Ley 8683 Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda de 19 de noviembre de 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 38997 de 19 de mayo de 2015, Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades

Jurisprudencia Constitucional

Sala Constitucional. Sentencia 9795 del año 2010

Jurisprudencia Administrativa de la Procuraduría General de la República

- Dictamen 018 del año 1991
- Opinión Jurídica 030 del año 2002.
- Dictamen 181 del año 2022
- Dictamen 116 de laño 1999.
- Dictamen del año 2011
- Dictamen 130 del año 2022

Doctrinarias

- García-Escudero Márquez P. Manual de Técnica Legislativa, Editorial Aranzadi. SA, Pamplona, España, 2011.
- García-Escudero Márquez P. Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2010.

https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Historia.shtml

<https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-de-planificacion-urbano-de-costarica>

<https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

[google.com/search?rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&q=¿Qué+es+la+Agenda+2030+resumen](https://www.google.com/search?rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&q=¿Qué+es+la+Agenda+2030+resumen)

https://www.google.com/search?q=acuerdo+de+paris&rlz=1C1SQJL_esCR936CR936&oq=acuerdo



Elaborado por: wr – ah

/*Isch//6-2-2023

C.ARCH//23450 IIN-D-S-SIL