

DE-012-01-2023

11 de enero, 2022

Señoras (es)
Comisiones Legislativas IV
Departamento de Comisiones Legislativas
Asamblea Legislativa
Presente

Reciban un cordial saludo:

Conforme a lo solicitado a este Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (en adelante CFIA, Federado o Colegio), mediante el oficio AL-CE23167- 0240-2022 con fecha del 19 de diciembre del año 2022, suscrito por la señora Cinthya Diaz Briceño, Jefa del Área de Comisiones Legislativas IV, de la Asamblea Legislativa, en el cual se solicitó el criterio de esta cuerpo gremial referente al proyecto denominado **“CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA”** expediente 23.450, se procede formalmente a rendir criterio de la siguiente forma:

Este razonamiento se emite conforme a lo dispuesto en el Ley Orgánica número 3663 de este Organismo, ya que en el inciso g) del cardinal 4 se establece, precisamente, como fines primordiales *“Dar opinión y asesorar a los Poderes del Estado, organismos, asociaciones e instituciones públicas y privadas, en materia de la competencia de los diferentes colegios que integran el Colegio Federado”*.

Ahora bien, este proyecto en su justificación plantea, en lo que interesa, la necesidad de revisar y establecer un marco normativo cada vez más específico respecto a las acciones y a los objetivos tendientes a articular procesos de urbanización que integren el uso racional del suelo urbano, y así equilibrar las condiciones de vida en las ciudades.

El proyecto establece como principal problemática, que Costa Rica carece de un Ministerio debidamente constituido con amplias competencias para articular de manera integral la gestión del territorio en sus diferentes escalas y que, por el contrario, existe una serie de instituciones en donde se encuentran distribuidas esas competencias; explica que el MIVAH no tiene competencias ni ley orgánica y que el INVU pese a su competencia en materia de ordenamiento territorial, no tiene poder político ni material para ejercer una rectoría en la materia. Y, por otro lado, el BANHVI tiene una naturaleza financiera, pero en la práctica asume funciones técnicas como la aprobación de proyectos habitacionales que no cumplen con la visión y modelos de viviendas accesibles.

Así, lo que el proyecto plantea, es la creación de una institución única con la que se pretende articular una acción coordinada en las tres escalas de actuación territorial (vivienda, hábitat y territorio), mediante la unión de las funciones entre el actual Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Banco Hipotecario de la Vivienda, además del Órgano de Normalización Técnica (ONT).

Previo a emitir el criterio respectivo, conviene de previo, indicar que el CFIA no se encuentra sujeto al plazo de ocho días para rendir criterios, según lo estatuye en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa debido a la naturaleza jurídica que se ostenta por ley. No obstante, nos referimos a la mayor brevedad posible.

I. DOCUMENTOS UTILIZADOS.

Se confecciona el presente documento con vista en:

- Proyecto de ley denominado “CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA” expediente 23.450.
- Constitución Política.
- Resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.
- Ley General de la Administración Pública.

- Ley de Contratación Administrativa.
- Consideraciones internas de varios departamentos del CFIA entre ellos Dirección de Investigación y de Estudios Técnicos.

II. CONTENIDO DEL CRITERIO.

Tal y como se indicó, es loable la intención de este proyecto, en el tanto pretende una mejora en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación urbana regional y local mediante el otorgamiento de créditos y mejoramiento de barrios, lo cual solo se logrará con la reestructuración, invocación y fortalecimiento de nuestra institucionalidad. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, se sugiere considerar los siguientes comentarios u observaciones:

COMENTARIOS O CONSIDERACIONES GENERALES

Vale mencionar que el proyecto de Ley que se analiza se considera de alto impacto, dado que plantea una reconfiguración total para el sector. Lo anterior debido a que deroga por completo la Ley 7052 génesis del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, del BANHVI, de las Mutuales y del Bono Familiar de Vivienda; así como, deroga la Ley 1788 que es la Ley Orgánica de Creación de INVU. Ambos casos corresponden a organizaciones que han aportado valor a la política pública costarricense y al bienestar de la sociedad.

El primer punto a considerar, es que el proyecto de ley omite muchos aspectos que las leyes a derogar sí regulan, como por ejemplo: tipos de programas, proyectos, tipos de subsidios, tipos de créditos, población meta a atender, entre otros, es decir, la propuesta actual se estima no es completa y deja mucho de la esencia de cómo funcionará el “nuevo sistema” para una fase siguiente de reglamentación, en un período transitorio de 12 meses, lo que preocupa dicho estado de incertidumbre, lo que puede vulnerar el principio de seguridad jurídica y el de no regresividad en materia de derechos sociales.

Otro aspecto de vital importancia a valorar es el impacto que tendrá derogar la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, por lo que nos permitimos exponer los siguientes comentarios generales:

1. La política de vivienda ha sido eficiente, y por dicho motivo, genera duda, incertidumbre y plantea riesgos querer deshacer todo un sistema que ha rendido sus frutos, máxime cuando se desconoce cómo se regulará.

Según estudios del BID del 2012, Costa Rica presentó el déficit habitacional más bajo de la región. Por dicho motivo, al pretender plantear cambios al sistema y normativa actual, debe hacerse con suma cautela, pues lo que se está proponiendo es hacer cambios a una política que ha brindado resultados claves para el bienestar del país, hasta el momento.

En sus exposiciones orales las autoridades del MIVAH han indicado que “no estamos mal, pero que podríamos estar mejor”. En este punto, a pesar de que una actitud optimista, se considera siempre como una actitud constructiva, reconocer que, si se desecha algo valioso y la experiencia adquirida, para sustituir por otro marco legal que presenta vacíos, el país podría entrar en un retroceso y la política de vivienda podría deteriorarse.

2. Las Auditorías de Vivienda de Interés Social que ha efectuado el CFIA no muestran un panorama negativo.

Las 12 Auditorías de Vivienda de Interés Social que ha efectuado el CFIA muestran un récord histórico de un sector que ha venido produciendo vivienda que, en general han cumplido con los estándares técnicos y la responsabilidad profesional. Dichas auditorías a la fecha han mostrado que la condición técnica y social es buena, así como que ha venido mejorando. Lo anterior, refuerza la necesidad de revisar el costo-beneficio de las reformas que se están promoviendo relativas al BAHVI.

3. La carencia de estudios objetivos para proponer un cambio de gran envergadura:

En términos de seguimiento de un debido proceso de análisis y discusión con el sector que trabaja sobre una política pública, se desprende que existe una preocupante carencia de estudios, conocidos o concientizados con los actores de dicho sector, que puedan dar un diagnóstico sectorial y organizacional para sustentar un cambio de este nivel.

Es de resaltar que la fusión del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) se supone que tiene por objeto optimizar que, en el fondo, es reducir gastos operativos. Lo cual genera la duda si ello implicará necesariamente el despido de gran número de personal, con su consecuente indemnización, empezando por jefarcas, jefaturas de departamentos, incluso modificación de salarios entre otros aspectos, lo que a la postre puede tener gran impacto en las finanzas y en el desarrollo del país.

Por estas razones, de previo a tramitar un proyecto de ley como este, se debe contar con un análisis integral de cómo se estructuraría el nuevo ministerio versus los puestos que se eliminan y el personal del que se prescindiría, para efectos de calcular los costos que implica un cambio como integral como el que se propone.

4. Las leyes 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y No. 1788 del INVU son desarrolladas con gran fortaleza; han sido puestas a prueba por entes contralores y en general han sido positivas en su aporte a la sociedad:

Tanto la Ley 7052 como la Ley 1788 han sido revisadas y auditadas constantemente por la Contraloría General de la República, a través de sus muchos años de existir y se han venido adaptando a las observaciones del ente contralor. Por este motivo, tienen un alto valor intrínseco, por lo que desecharlas es un tema que debería analizarse con sumo cuidado, ya que volver a contar con leyes similares a ellas, hoy

en día, no sería sencillo. Derogarlas debería ser un acto de mucha reflexión, que no debe tomarse de forma precipitada y sin tener a manos los estudios técnicos y diagnósticos; o bien, de una propuesta mayor desarrollada, ya que la actual no es completa, pues mucho se deja para el ámbito de la reglamentación. La rapidez con la que se tendría que generar, para no impactar el funcionamiento del sistema, deja abierta la posibilidad de que no tenga la fortaleza que han tenido las Leyes 7052 y 1788, con el retroceso que ello implica para el país.

5. Marco jurídico para la Mutuales:

Esta Ley vacía de contenido jurídico a las mutuales, lo que en principio parece que se trae abajo todo un Sistema Financiero Nacional de Vivienda de interés social, a pesar de que existe consenso generalizado en cuanto al porte que han tenido las mutuales al desarrollo del país es de una gran escala.

6. La propuesta actual no brinda la solución completa, deja mucho para la etapa de reglamentación y por ello genera inseguridad jurídica y regresión en la regulación de derechos sociales:

La propuesta actual del proyecto de Ley propone la derogación de las leyes mencionadas, pero no propone mecanismos sustitutos de forma concluyente. Deja mucho del nuevo sistema para la etapa transitoria de 12 meses de reglamentación y por lo tanto, no da la seguridad a los actores del sector, al no contar con visualización de lo que se propondrá. Esto genera inseguridad jurídica para empresas que tienen inversiones en progreso, lo que puede afectar la reactivación económica. Además, no se analiza el costo-beneficio que implica “apagar” o “reiniciar” la alianza público-privada que da vida al actual Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la cual no se logra de forma inmediata.

7. El proyecto fue enviado a Asamblea Legislativa sin retroalimentación con el sector relacionado: El sistema que da vida a la actual política de vivienda en Costa Rica funciona como una alianza público - privada, en la que los proyectos se formulan, se diseñan y se construyen desde el sector privado, siguiendo

los estándares y normativa emanados desde el sector público. Gracias a este funcionamiento, cada año se producen en promedio 11.000 viviendas. Para que dicha alianza público-privada funcione, se requiere direccionamiento y reglas claras planteadas desde el sector público; así como una gobernanza bien estructurada para todos los actores del sector. Por estas razones, no pareciera viable pensar que el Estado pueda proponer, sin cumplir con un procedimiento previo de información y retroalimentación con los otros actores del sector, a efectos que sea un proyecto que sea viable y funcional.

8. Nos cuestionamos si existe una alternativa viable a la alianza público - privada que actualmente da vida al SFNV:

Una preocupación latente, es ¿Cómo generar 11mil soluciones de vivienda por año, todos los años? Bajo esa premisa, es complicado visualizarlo, si no es por medio de una alianza público - privada como la existente actualmente en el Sistema.

El éxito del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda deviene de tal alianza público – privada, ya que se estima que los plazos de ejecución anuales, típicos de la contratación administrativa no permitirían licitar, adjudicar, contratar, diseñar y construir la cantidad de viviendas en los plazos que se requieren.

9. El transitorio de 12 meses para poner “todo en marcha” se estima que es complejo y poco viable de cumplirse:

Como se ha mencionado, el proyecto actual desaparece el SFNV y en su lugar propone reglamentar, en un periodo de 12 meses de transitorio, para crear un sistema sustituto que, no parece que vaya a funcionar bajo el esquema de una alianza público - privada como la que ha funcionado hasta la fecha.

Al respecto, dicho plazo de 12 meses puede resultar corto o desproporcionado, dado que la tarea implica iniciar desde cero con un nuevo rediseño institucional, fusionar 3 instituciones (MIVAH, INVU, BANHVI);

construir culturas organizacionales; trasladar horizontalmente funcionarios a otras instituciones; buscar otros funcionarios de refuerzo para el MIHABITAT; reubicar el Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU; sustituir un subsidio como el Bono Familiar de Vivienda que ha dado vivienda a más del 25% de la sociedad costarricense; diseñar vehículos financieros que sustituirán al SFNV y a sus actores; y migrar todo ello al nuevo esquema para iniciar su implementación sin afectar el funcionamiento. Lo que preocupa es el costo para el país si ello no se realiza, ante la paralización y desatención de las necesidades públicas que se generaría.

Adicionalmente, el plazo de 12 meses de este transitorio también se visualiza corto, en especial cuando suman los otros compromisos que se están asumiendo, por parte del MIVAH, en la Política Nacional del Hábitat y que coinciden en el mismo espacio de tiempo. El cronograma de implementación de esa otra política se recarga en los próximos 3 años, razón por la cual existe riesgo de que las autoridades del MIVAH estén subestimando el volumen de trabajo o que resulten desbordadas con estas dos grandes actividades (Ley MIHABITAT y Política Nacional del Hábitat).

10. El subsidio (bono) definido por Ley ha tenido sus ventajas:

Haber tenido el subsidio (Bono Familiar de Vivienda) definido por Ley, quizás no ha sido un escenario ideal, pero sí ha sido suficientemente bueno y es quizás mucho más idóneo que solamente tenerlo definido por reglamento. La definición por ley, del bono le ha dado la difusión, seguridad jurídica, continuidad y fortaleza de un programa de alcance nacional, de muy alta penetración y aporte social al país. Literalmente, no existen sitios del país que no hayan contado con inversión estatal pro-vivienda, gracias a la fortaleza y alcance que ha tenido dicho subsidio. Cambiar a un esquema en que el subsidio solamente sea reglamentario, lo convierte en un elemento que queda expuesto a la voluntad o discrecionalidad de las personas que estén a cargo del ministerio en un determinado momento.

11. Existe consenso en que se requieren cambios y simplificar instituciones del Estado y eliminar duplicidades, pero se deben valorar otras posibilidades:

Otra opción, de una transición más natural, alternativa a la que se está proponiendo sería retomar la idea de un proyecto de Ley para fusionar MIVAH e INVU, no al BANHVI y generar un lazo fuerte de direccionamiento desde el MIVAH hacia el BANHVI. De esta forma se podría configurar en el MIVAH una rectoría fuerte en materia de Ordenamiento Territorial y Vivienda; y por su parte, fortalecer al BANHVI y al SFNV como el ejecutor financiero de dicha política. Un escenario como este sería uno de menor riesgo y mayor viabilidad. De otra forma, bajo el esquema del proyecto de Ley actual, se mezclan las funciones de rectoría y direccionamiento con las de financiamiento y ejecución. En ese sentido, preocupa que un Ministerio vaya a asumir funciones de un banco, por ejemplo, de intermediación financiera.

12. Las preocupaciones de las autoridades del MIVAH se pueden solucionar desde la Ley 7052:

Las justificaciones que se han planteado para promover este proyecto de Ley se han argumentado desde cuestiones que, podrían solventarse desde las leyes que actualmente existen. Así por ejemplo, podría considerarse lo siguiente:

- Que el beneficiario pague parte del bono (subsidio) que recibe.

En este punto, no existe ningún impedimento actual para que esto sea así. Bastaría con tomar acuerdos sencillos e implementar una política, en el SFNV, a través de la cual cada uno aporte algo, en la medida de sus posibilidades.

- Que el MIVAH tenga una mayor incidencia en direccionamiento de los proyectos que se aprueban y se construyen.

Si la preocupación del MIVAH es su poca incidencia en aprobar o rechazar, en su etapa final, proyectos que ya vienen dados desde el funcionamiento de alianza público - privada, entonces lo que se podría plantear es un mecanismo de pre-factibilidad que todo proyecto deba aprobar, en sus etapas más tempranas, bajo criterios estrictamente técnicos, claro está, definidos y supervisados por el MIVAH. Y esto no requiere desaparecer el SFNV para lograr solventar esta inquietud.

- Que los costos de los proyectos y los plazos para ejecutarlos sean acordes al mercado y que no estén inflados.

En este punto, lo que podría proceder es implementar, un mecanismo de control de costos a través de presupuestos y de control de plazos de ejecución, a través de referencias (puntos comparativos) basados en datos del mercado del sector privado y administrar todo el funcionamiento del proceso a través de indicadores de gestión. El BANHVI debería publicar, semestralmente los indicadores clave, de forma abierta y transparente para compartir con la sociedad costarricense los costos de sus proyectos y los plazos de ejecución y la comparación de estos con los del sector privado. El CFIA podría apoyar en el suministro de la información de referencia.

13. Uso y dilución de los escasos fondos de vivienda:

Bajo el proyecto actual, los escasos fondos que actualmente solo se puede utilizarse para producir viviendas de bien social, en la propuesta nueva se podrían diluir y usar para otros usos, como estudios de ordenamiento territorial.

Si bien se considera acertada la propuesta del proyecto de que existan fondos y procesos de pre-inversión, gestionados por el MIVAH, que faciliten la génesis de los proyectos, dada la escasez de los fondos la vivienda social, sería mejor que los fondos para esos nuevos propósitos provengan de otras fuentes y dejar así los escasos fondos de vivienda, dispuestos únicamente para lo que fueron originalmente concebidos.

14. Alta concentración de poder, en una sola persona (Ministro), sin órganos de pesos y contrapesos:

Tanto en el caso del proyecto del MIHABITAT, como en el caso del proyecto de restructuración del MOPT para eliminar los Concejos, preocupa la alta concentración de poder en manos de las personas a cargo de ministerio, que resulta en los esquemas que se están proponiendo y sin interacción con órganos colegiados que proporcionen ciertos controles cruzados de “pesos y contrapesos”. Si bien, esta preocupación no proviene estrictamente de las personas que están actualmente al mando, lo claro es que las leyes son de carácter general y perduran en el tiempo, lo que genera preocupación por los riesgos a la transparencia, idoneidad, tecnicidad y a la probidad que puedan generarse.

15. Otro aspecto para retomar también de vital importancia son los “Elementos de la Ley Orgánica del INVU (Ley 1788 de 1954) que no se retoman en la propuesta de Ley del MIHABITAT”:

La propuesta de Ley de la creación del MIHABITAT deroga la Ley 1788 (Ley Orgánica el INVU) y, aunque en el nuevo proyecto de Ley se menciona que la nueva institución absorberá sus capacidades y competencias, luego revisar la Ley 1788, se observa que con el nuevo Ministerio se dejan por fuera algunas competencias o capacidades. Los artículos de la Ley 1788, que a continuación se transcriben contienen funciones o capacidades valiosas en la institución original (INVU), que no son retomadas o aprovechadas en la nueva institución propuesta (MIHABITAT) y que se recomiendan que sean revisados con el Sector para determinar si son oportunidades que no se deberían perder o competencias que no se deberían eliminar, los artículos son los siguientes:

“Artículo 4 dispone:

El Instituto tendrá las siguientes finalidades (...)

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.

ch) Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre todos los aspectos de vivienda y urbanismo....”

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

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 (...).

g) Estimular el desarrollo de aquellas industrias cuya producción pueda contribuir directamente a solucionar los problemas de vivienda y urbanismo; procurar el adiestramiento del personal obrero especializado, así como propiciar por todos los medios, la capacitación técnica de sus empleados....

h) Arrendar, vender, permutar, gravar y administrar las viviendas, centros de servicio comunal que adquiera o construya, así como los demás bienes de su propiedad (...)

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 (...)

j) Establecer un sistema de financiación de viviendas con garantía de pólizas del Instituto Nacional de Seguros, la Sociedad de Seguros de Magisterio Nacional o la Caja Costarricense de Seguro Social, que garanticen la cancelación total de la hipoteca en caso de fallecimiento del adquirente y, como consecuencia, la posesión inmediata de la vivienda libre de gravámenes para el cónyuge o los otros deudos. Las mencionadas Instituciones podrán invertir parte de sus reservas para financiar a sus asegurados en la construcción de viviendas mediante adelantos al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (...)

n) Adquirir, conforme al derecho común o mediante expropiación, de acuerdo con la ley correspondiente, bienes muebles o inmuebles. Las expropiaciones las decretará el Poder Ejecutivo

ante gestión expresa y motivada del Instituto y determinado las necesidades y condiciones de las mismas (...)

Fuera de los determinados en las leyes vigentes, son motivo de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación; la necesidad de efectuar obras de crecimiento o ensanche de ciudades o conglomerados urbanos; de seguridad; de saneamiento; de ornato; de embellecimiento; de construcción o modernización de barrios; de apertura o ampliación de calles, plazas, parques y jardines públicos (...)

ñ) 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 queda facultado para traspasar, a título gratuito, las áreas públicas y comunales de sus programas a la entidad que corresponda, las que se tendrán como parte del porcentaje que debe cederse para parques y facilidades comunales, según las leyes o los reglamentos de urbanización y fraccionamiento (...)

o) Dar información y ayuda técnica a las personas de pocos recursos, a fin de que puedan construir viviendas propias y debidamente planeadas, todo de acuerdo con el Reglamento que sobre el particular sea dictado.

p) Dar asesoría a las cooperativas de vivienda y a las de ahorro que efectuaren préstamos para vivienda, cuando éstas lo soliciten, cola-borando en la vigilancia de la construcción, según sus propias nor-mas y especificaciones.

COMENTARIOS PUNTUALES SOBRE LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY

En relación con el artículo 1.

En este artículo se crea el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda como órgano del Poder Ejecutivo, en adelante también llamado MIHABITAT el cual **asumirá las funciones y competencias** del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Para tales efectos, es necesario recordar que un Ministerio, forma parte del Gobierno, y tiene un doble carácter: político y administrativo. La primera (**la política**) de dichas funciones deriva del hecho de formar parte del Gobierno como organización colegial que impulsa y dirige los asuntos públicos, sea la orientación política general. (Martín Rebollo, Luis, op. cit., pág. 110 y Biscaretti di Ruffia, Paolo, op. cit., pág. 458). Y **la función administrativa** se manifiesta en las atribuciones específicas que le corresponden por ley.

Por su parte, se debe considerar las funciones de INVU que, si bien en la actualidad ejecuta políticas y planes en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, también tiene la función de diseñar, coordinar y promover **programas habitacionales** que permitan a las personas tener acceso a una vivienda propia, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. Para estas funciones, lleva a cabo compras y venta de bienes y además pone a disposición de la población bonos y créditos.

Por otro lado, el BANVHI es el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que, por medio de la alianza pública - privada, contribuye a la atención del déficit habitacional para familias de bajos o medios ingresos mediante el desarrollo económico y social del país en ambientes comunales sostenibles. Esto lo realiza mediante operaciones financieras varias como compra y venta de bienes, colocación de préstamos con hipotecas entre otros.

Ahora bien, estas instituciones fueron creadas para atender necesidades específicas en diversas áreas (asistencia social, vivienda, infraestructura, etc.). Son entidades desconcentradas o descentralizadas

creadas como “atajos” o vías de escape para superar muchas restricciones que tiene el Gobierno Central, como lo es un Ministerio.

Así, por ejemplo, un Ministerio no puede acumular superávits, es decir, el presupuesto que no se utilice de un Ministerio debe reintegrarse por medio de Tesorería Nacional a la Caja Única del Estado. Mientras que los fondos transferidos a instituciones descentralizadas que no llegaran a utilizarse durante el período vigente pueden acumularse para ser usados en el siguiente, quedando depositados en la cuenta que el órgano mantiene en la Caja Única del Estado. A esto se le suma, que la aprobación del presupuesto de un Ministerio lo debe hacer la Asamblea Legislativa, cuyo trámite es más complejo que la aprobación que emite la CGR para los presupuestos de los entes desconcentrados. También resulta relevante mencionar que, la creación de entes públicos no Estatales o autónomos hacen posible que las Juntas Directivas queden conformadas por representantes de los sectores particulares en defensa de sus intereses. Y principalmente, estas instituciones hacen posible la atención especializada de algún área, que en el caso de una entidad financiera como lo es el BANVHI le permite comercializar productos o servicios, colocar bonos y créditos, con mayor fluidez y celeridad, debido a su personalidad jurídica propia, ya que, por el contrario, el todo el Gobierno Central carece de esta personalidad pues su representación recae en la Procuraduría General de la República.

Teniendo claro lo anterior, resulta incompatible que un Ministerio asuma las funciones del INVU más aun las del Banco Hipotecario de la Vivienda, cuya especialización financiera se estaría viendo mermada por las restricciones del Gobierno Central, en cuanto al manejo de presupuestos, representación y la imposibilidad de comercializar productos como préstamos bancarios para viviendas.

En relación con el artículo 2.

En este numeral se establece una rectoría en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda. Para tales efectos, el artículo de comentario prescribe que el MIHABITAT realizará lineamientos y

políticas de acatamiento obligatorio para todas las instituciones estatales con competencias en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana a nivel regional y nacional. Y dentro de esa competencia se incluyó de manera expresa lo siguiente: “e igualmente **en el caso de las municipalidades, deberán ser considerados en la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial o planes reguladores**”.

Lo anterior, se sugiere revisar con detenimiento, porque las Municipalidades ostentan un régimen competencial independiente del resto de órganos del Estado según la Constitución Política de Costa Rica, por lo que, disponer que esos lineamientos y políticas sean considerados imperativamente por parte de las Municipalidades podría generar una eventual inconstitucionalidad.

Por ejemplo, hoy las disposiciones del INVU en materia de ordenamiento territorial, urbano y de vivienda, para efectos de las Municipalidades, son de acatamiento obligatorio únicamente en el caso de que el Municipio carezca de reglamentación propia. Suponer que una política o un lineamiento general va a satisfacer las necesidades de cada cantón es un error, pues todas las zonas son distintas y ameritan tratamiento diferenciado, que solo el gobierno local sería capaz de determinar, por lo que, una obligación de acatar un lineamiento en materia de ordenamiento territorial podría calificar como una obstaculización de las funciones propias de una Municipalidad. En ese sentido, se sugiere revisar los artículos 149, 169 y 170 de la Constitución Política que regulan lo siguiente:

*ARTÍCULO 149.- El Presidente de la República, y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, **serán también conjuntamente responsables**:*

*(...) 5) (...) cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que corresponden a los organismos electorales **o a las Municipalidades**;*

*ARTÍCULO 169.- 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.*

ARTÍCULO 170.-Las corporaciones municipales son autónomas (...).

Como se puede observar, un gobierno local, es un ente autónomo llamado a velar por los intereses del cantón, lo que desde luego incluye cualquier tema relacionado con ordenamiento territorial, es por lo que, cualquier decisión de un Ministerio, incluso del mismo Presidente, contrario a las buenas prácticas del cantón y a las necesidades de este, podría considerarse como una obstaculización a las funciones de una Municipalidad que generan responsabilidad.

En relación con el artículo 3 y 10.

En estos numerales se crea el Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI) adscrito al MIHABITAT, pero en realidad estaría asumiendo las funciones y competencias que hoy tiene el Órgano de Normalización Técnica (ONT) adscrito al Ministerio de Hacienda.

Lo que se estima necesario reconsiderar, debido a que, ese órgano adscrito tiene por objeto garantizar con precisión los valores de los bienes inmuebles y optimizar la administración del impuesto sobre bienes inmuebles, lo que, a todas luces son funciones más afines con las del Ministerio de Hacienda dada su naturaleza y habitualidad en la administración y recaudación de los impuestos a nivel nacional.

En relación con el artículo 4.

Se sugiere suprimir la palabra “cascada” porque el término técnico correcto es “multinivel”. Además, como parte de los objetivos del MIHABITAT se establece la siguiente:

“d. Establecer normas especiales supletorias en materia de renovación urbana, que faciliten la coordinación entre gobiernos locales, el Estado e inversionistas privados.”

Lo que se sugiere revisar y armonizar con lo que establece el artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana que dispone:

Artículo 21.- Los principales reglamentos de Desarrollo Urbano serán:

- 1) El de Zonificación, para usos de la tierra;*
- 2) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos;*
- 3) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales;*
- 4) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y*
- 5) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.*

En relación con el artículo 5.

Se establecen las funciones del MIHABITAT entre las cuales resalta la siguiente: *“Evaluar sistemática e integralmente la calidad de la infraestructura de las viviendas de interés social, así como de la infraestructura urbana existente en el entorno de estos proyectos, particularmente a partir de las intervenciones urbanísticas realizadas en los asentamientos informales, con el objetivo de promover el mejoramiento barrial.”*

Como se observa, se establece como una función la de evaluar la calidad de las infraestructuras de interés social, por lo que, se sugiere agregar la necesidad de contar con profesionales idóneos debidamente autorizados para el ejercicio profesional en la ingeniería y en la arquitectura.

Además, en el inciso T y X del mismo artículo 5, se establecen funciones relacionadas con la adquisición de una solución habitacional a través de arrendamiento, usufructo, contrato de usufructo en proyectos de

vivienda cooperativa, o cualquier otro instrumento técnico-legal que permita cumplir con dicha finalidad, así como el otorgamiento de créditos y subsidios.

Tal y como se analizó anteriormente respecto al artículo 1, estas funciones corresponden a la de un órgano público no estatal como lo es el Banco Hipotecario de la Vivienda, quien cuenta con personalidad jurídica propia y con las herramientas legales y presupuestarias libres para ello, lo que no sucedería en el caso del Ministerio que intente asumir estas funciones.

Además, se habla de créditos y subsidios únicamente, dejando de lado mencionar expresamente la posibilidad de dar bonos habitacionales, tal y como se encuentra regulado en la actual Ley 7052, generando una sensación de que estos bonos podrían desaparecer, en el tanto no se regulan expresamente, sino que se deja para reglamentar, cuyo contenido podría variar dependiendo del Gobierno de turno o la discrecionalidad de la persona a cargo.

En relación con el artículo 6.

Al igual que sucede con el artículo 5, en este nuevo acápite se incluyeron competencias o atribuciones que no corresponden a las de un Ministerio, como las siguientes:

“e) **Adquirir**, por cualquier **vía legal ordinaria** o mediante alguna técnica de gestión del suelo debidamente regulada, **bienes inmuebles para los fines** establecidos en la presente Ley.

f) **Celebrar los contratos** y realizar 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 les corresponde ejercer a la auditoría interna del MIHABITAT y a la Contraloría General de la República.

g) **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, dentro de las normas reglamentarias que aseguren su positivo beneficio para la comunidad, de acuerdo con los fines que persigue esta Ley.

h) **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”

Este numeral eventualmente traería consigo roces de legalidad en el tanto la Ley General de Contratación Pública resulta de aplicación para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos. Por lo que, se estaría creando un contrasentido legal si se establece en esta ley la posibilidad de que el Ministerio realice contratos civiles, industriales y comerciales, préstamos, entre otros, en lugar de los contratos usuales en contratación administrativa regulados en dicha ley. Y el problema es mayor cuando se considera nuevamente que un Ministerio carece de personalidad jurídica suficiente para llevar a cabo este tipo de actuaciones.

Asimismo, otra competencia que es necesario revisar es la siguiente:

“c. Ejecutar, en coordinación con los gobiernos locales, el sector privado y otros entes de distinta naturaleza, **proyectos de renovación urbana** y mejoramiento barrial en las áreas urbanas deterioradas, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que se establecerán para este fin”

Lo anterior a efectos de que se armonice y no se contrarie con lo dispuesto ya sobre esta materia en el Reglamento de renovación urbana creado con base en el artículo 21, inciso 4) y 51, entre otros, de la Ley de Planificación Urbana, según los cuales ya, tales reglamentos son los que deben contener *las regulaciones que localmente se deben adoptar para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia-*

En relación con el artículo 8.

En este numeral se establece que el una persona Ministra o Ministro, “contará con el apoyo de los Viceministerios **que se consideren necesarios**”.

Es decir, a discreción la figura del viceministro, sea que puede haber uno o más de uno, lo que podría problemas presupuestarios y de organización, que en principio lo que se busca es racionalizar y hacer eficiente los recursos.

En relación con el artículo 14.

De las atribuciones del Ministro o Ministra Rector del Sistema se estima necesario revisar la siguiente:

“g) **Autorizar** la adquisición, hipoteca, gravámenes y enajenación de bienes, así como **contratar empréstitos nacionales o extranjeros.**

Este inciso se sugiere revisar y ajustar a efectos de que no implique un eventual roce de constitucionalidad, pues el artículo 121 de la Constitución Política dispone:

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

(...)

4) **Aprobar o improbar los convenios internacionales**, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros (...)

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

Tal y como se poder observar, es una competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa la de contratar empréstitos, de modo que, la atribución para que sea el Ministerio el que autorice este tipo de contrataciones podría resultar contraria a la Constitución.

En relación con el artículo 15.

Se establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 15 – Establecimiento del Fondo de Subsidio del Hábitat (FONHABITAT). Créase el Fondo de Subsidio del Hábitat, cuyo objetivo será financiar el otorgamiento de subsidios para **proyectos de ordenamiento territorial**, desarrollo urbano y los programas habitacionales y de mejoramiento de barrios que impulse el MIHABITAT.”*

No queda claro a que se refiere con que “proyecto de ordenamiento territorial, desarrollo urbano”. Podrían estarse refiriendo a los “proyectos habitacionales” o a los proyectos de “bonos colectivos”.

En relación con el artículo 16.

Se establece lo siguiente: “El MIHABITAT podrá hacer uso de los recursos ordinarios y extraordinarios, (...) para (...) **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.”

Este artículo es el único lugar de proyecto en donde se establece la posibilidad expresa de emitir bonos, solo que, se hace sin determinar con claridad en qué consisten, y por el contrario la Ley 7052 que se pretende derogar, establece con claridad un “bono familiar de vivienda” que consiste en una solución habitacional, las características, los beneficiarios y las condiciones generales para su otorgamiento. En ese sentido, se considera de vital importancia mantener regulado de forma expresa, para su existencia y permanencia en el tiempo como principal herramienta para paliar la falta de vivienda digna para personas de bajos recursos o con condiciones de riesgo.

En relación con el artículo 17.

El numeral establece lo siguiente:

*“La definición de las modalidades de subsidio, los potenciales beneficiarios, así como los requisitos, procedimientos y **demás disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios provenientes de este Fondo serán definidos mediante reglamento**, el cual será elaborado y aprobado por el MIHABITAT”.*

Se tiene que el otorgamiento de subsidios, incluida la definición y el tipo de subsidios, así como las disposiciones relativas para su otorgamiento, según el proyecto de ley, serán definidas vía reglamento. Esto es un tema de gran preocupación debido a que, las leyes que se pretenden derogar regulan actualmente la materia de marras, pues si contienen o definen adecuadamente este tipo de productos y sus características,

lo que contribuye con la seguridad jurídica y su permanencia. Por el contrario, dejar este tipo de asuntos para ser reglamentados por un Ministerio que va a cambiar de jerarca cada 4 años, implica riesgos, cambios abruptos y hasta posibles desigualdades sociales.

Así por ejemplo en la actual Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda) se establecen temas puntuales necesarios que generan seguridad y permanencia, y que del proyecto de ley que hoy se revisa, suprime:

*Artículo 50.- Los beneficios del Fondo se otorgarán, **por una sola vez, a las familias de escasos recursos económicos.** También se concederá este bono para **construir la casa de los maestros de las escuelas rurales** con un máximo de tres aulas, por medio del patronato escolar correspondiente. La finalidad es procurar soluciones **habitacionales de interés social** mediante el bono familiar de la vivienda. Asimismo, serán objeto de estos beneficios **los adultos mayores carentes de núcleo familiar y las personas con discapacidad carentes de núcleo familiar.** 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 monto del Bono Familiar para la Vivienda o subsidio **podrá ponderarse según el número de miembros de la familia,** de conformidad con el reglamento de dicho Fondo.*

No obstante, lo indicado en el párrafo primero del presente artículo, la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), mediante acuerdo razonado y a propuesta de la Gerencia, podrá autorizar la entrega de un segundo bono a familias beneficiarias, únicamente en los siguientes casos: (...)

*Artículo 51.- **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 (...).

Artículo 56.- Las familias que reciban el subsidio deberán inscribir el inmueble a nombre de la pareja en el matrimonio y, en caso de unión de hecho, a nombre de la mujer; asimismo, sobre el inmueble deberá constituirse el régimen de patrimonio familiar tanto en caso de matrimonio como en unión de hecho.

Los artículos anteriores se transcriben a modo de ejemplo, de entre otros tantos numerales que regulan el tipo de beneficiarios, el tipo de subsidios, montos, condiciones y características, que hoy día contiene la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), temas que el actual proyecto de ley pretende dejar sin contenido a efectos de que sea el Ministerio quien lo reglamente, lo que podría implicar un retroceso en materia de intereses social, pues las leyes con mayor contenido se estarían derogando por unas que carecen de este.

En relación con el artículo 19.

En este numeral se incluye como **entidad autorizada** a las “asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo”, sin embargo, no se incluyó ningún tipo de regulación como si la contiene la actual Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), así por ejemplo: en el actual artículo 74 se autoriza su formación; en el 74 bis se regula su patrimonio; en el 75 su organización y funcionamiento además de una excepción de tributos; en el numeral 76 de incluyen los requisitos que deben cumplir; entre otros artículos y aspectos necesarios para su funcionamiento y existencia. Lo mismo sucede con el resto de “entidades autorizadas”, se incluyeron, pero sin contenido o regulación expresa.

Por su parte, se extrae que este tipo de aspectos serán regulados vía reglamento, lo que se considera arriesgado en el tanto existen temas, como la existencia y creación de los organismos, como lo relacionado

a la excepción de tributos (entre otros), que son materias de reserva de ley (artículo 59 Ley General de la Administración Pública).

Asimismo, en este artículo del proyecto se hace mucha referencia a la Ley 7052, sin embargo, en el artículo 33 del proyecto, esa ley es derogada, por lo que, no se comprende la referenciación.

En relación con el artículo 20.

Este numeral incluye una serie de prerrogativas que tendrán las entidades autorizadas entre las cuales resaltan las siguientes:

c) *Exención de rendir fianza de costas, de hacer depósitos para lograr embargos preventivos y de hacer depósitos para participar en remates judiciales.*

(...)

Las certificaciones que expida los vehículos financieros de propósito especial, refrendadas por el Mihabitat, tendrán el carácter de título ejecutivo cuando se refieran a obligaciones en favor del vehículo financiero

Al respecto se debe recordar que estos dos temas ya han sido abordados por la Sala Constitucional en el pasado así:

*“...mediante la norma general que permite a las partes exigirse recíprocamente el afianzamiento de costas (artículo 285 párrafo primero del Código Procesal Civil) quedaría **incluido también el Estado cuando sea parte en cualquier proceso, con lo cual se evita que el afianzamiento se convierta en mero instrumento de opresión de una parte, ya de por sí poderosa, respecto de la otra (voto 01087 – 1991 del 11 de Junio del 1991)**”.*

Con el párrafo recién transcrito la Sala declaró inconstitucional una exención de rendir fianza de costas para instituciones del Estado, es por lo anterior que, incluir ahora en esta nueva ley una exención para lo mismo, podría traer consigo la misma consecuencia, de modo que, se sugiere revisar y ajustar.

Asimismo, la Sala en el pasado declaró inconstitucional una norma que le daba a una cooperativa que es sujeto de derecho privado con utilidad pública e interés social, posibilidad de certificar en su condición de acreedor con capacidad constituirlos títulos ejecutivos, al respecto se transcribe parte del texto de la sentencia:

*“La potestad certificadora, que es propia de los entes públicos, (...) conlleva un necesario ejercicio de la potestad de imperio del Estado, pues se les autoriza a través de esta ley a crear títulos que son ejecutivos y ejecutorios, siendo sujetos de derecho privado. A **pesar de la cualidad de estos entes, de ser sujetos cuyo funcionamiento es de utilidad pública e interés social, ello no les da carácter público ni puede depositarse en las mismas competencias que sólo corresponden a entes del Estado**, regidos por el derecho administrativo. El artículo 13 de la Ley de Asociaciones Cooperativas consultado, **considera la Sala que es abiertamente contrario al principio de igualdad jurídica que rige nuestro sistema de derecho, por lo que lo pertinente es declararlo inconstitucional**, ya que la posibilidad de certificar otorgada a un acreedor, deja al deudor en franca indefensión ante lo que administrativamente pueda certificar con referencia al monto, condiciones, exigibilidad y demás extremos que puedan serle reclamados (...) -voto 00998 – 1993 del 23 de Febrero del 1993-.”*

Así las cosas, se sugiere revisar y reformular este artículo a efectos de evitar posibles inconstitucionalidades.

En relación con el artículo 21 y transitorio 1.

Estos apartados ameritan una revisión en el tanto establecen plazos diferentes para reglamentar la organización del Ministerio y su proceso de constitución (18 y 12 meses).

I. COROLARIO

Se deja así rendida la opinión de este Colegio Profesional, que en síntesis consiste lo siguiente:

- Es importante la intención de este proyecto en el tanto pretende centralizar algunas de las funciones que se encuentran duplicadas, en pro de la adecuada planificación de los territorios y el bienestar de la ciudadanía y del medio ambiente en general.
- Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario sopesar los comentarios expuestos supra y validar la posibilidad de hacer algunos ajustes o bien reestructurar la idea base, para la correcta aplicación y eficacia de la norma.

Atentamente,

Ing. Guillermo Carazo Ramírez
Director Ejecutivo
Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica