



**Proyecto de Ley Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda,
Expediente N.° 23.450**

(Acuerdo firme de la sesión N.° 6699, artículo 07, del 18 de mayo de 2023)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. La Comisión Especial Expediente N.° 23.167 (Reforma del Estado) de la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda*, Expediente N.° 23.450, (AL-CE23167-0205-2022, del 29 de noviembre de 2022).
2. El proyecto de ley¹ va orientado a promover la creación del nuevo Ministerio del Territorio, Hábitat y Vivienda (Mihábitat), con el propósito de delegar en una sola institución la planificación regional-territorial y la urbana. Sería un órgano a cargo del Poder Ejecutivo, el cual asumiría las funciones y competencias del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), en los términos que establece la iniciativa de ley en estudio.
3. La Oficina Jurídica, por medio del Dictamen OJ-1223-2022, del 19 de diciembre de 2022, manifestó que: *por no existir roce con los artículos 84 y 85 constitucionales, no encontramos objeción jurídica que plantear contra el proyecto legislativo.*
4. Se recibieron comentarios y observaciones sobre el proyecto de ley en análisis por parte de la Escuela de Administración Pública, la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Ingeniería, el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS), y la Facultad de Derecho.

Los oficios mediante los cuales las instancias académicas consultadas hicieron llegar sus criterios son los siguientes: EAP-56-2023, del 11 de enero de 2023; FCS-20-2023 del 12 de enero de 2023; FI-8-2023, del 12 de enero de 2023; EIC-PRODUS-10-2023, del 13 de enero de 2023; y FD-189-2023, del 25 de enero de 2023.

¹ Propuesto por el diputado José María Villalta Flórez-Estrada.



5. El proyecto de ley viene a llenar un vacío evidente en materia de desarrollo institucional del país en el tema de urbanismo y vivienda. Los considerandos de los primeros capítulos del proyecto de ley están bastante claros en cuanto a las deficiencias de la institucionalidad actual, a la necesidad de reestructurar el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) para crear una entidad con un mandato institucional más fuerte en materia de planificación urbana y territorial. El preámbulo del proyecto de ley cita un informe de la Contraloría General de la República (DFOE-SOC-38-2007) en el que se señala que la falta de una ley constitutiva del Mivah “incrementa el riesgo de una duplicidad de funciones”.
6. La propuesta de ley responde a una necesidad objetiva y al crear formalmente un Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda (Mihábitat) busca fortalecer y aclarar competencias propias del Ministerio y definir sus objetivos, roles y funciones. Por ejemplo, las duplicidades de funciones normativas y de supervisión en materia de desarrollo urbano entre el Mivah y el INVU han sido objeto de señalamientos de la Contraloría y ha tendido a aumentar los costos de transacciones del desarrollo de la vivienda en el país.
7. El proyecto de ley define con más claridad las atribuciones y los mecanismos de financiamiento de la vivienda y de supervisión técnica. También, permite afianzar temas que hasta ahora no formaban parte de la jurisprudencia nacional, tales como el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad. La iniciativa de ley plantea principios orientadores para una verdadera política de desarrollo urbano y de vivienda.
8. Un imperativo fundamental de política pública en Costa Rica es el logro de una profunda reestructuración y actualización del marco institucional, jurídico, programático sobre vivienda y hábitat, a tenor de los planteamientos conceptuales y estratégicos formulados por las correspondientes instancias internacionales de alto nivel. Tal como el proyecto de ley lo propone, un eje clave de este proceso lo constituye la búsqueda de una sólida y efectiva vinculación *entre las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda*.²
9. El proyecto de ley señala que la propuesta de crear el nuevo ministerio parte de la necesidad de hacer más eficientes los procesos y procedimientos asociados a la construcción de vivienda social. Sin embargo, no explica cómo esto puede lograrse. No profundiza en cómo la problemática en torno a los plazos que toman los procesos administrativos

2 Página 3 del proyecto de ley.



puede optimizarse ni tampoco cómo el sector de la construcción se verá beneficiado a partir de una “institucionalidad reforzada”. Tampoco explica cuáles son las visiones territoriales de las tres escalas territoriales ni cómo la creación del ministerio aseguraría una mayor articulación. Tras la revisión de las leyes N.º 4240 y N.º 7052 no se encuentra traslape entre las competencias de las tres entidades involucradas, parece que es la gestión la que hace duplicidad de acciones entre las entidades, mas no sus términos específicos.

10. La iniciativa de ley de manera extensa describe a cada institución y justifica la decisión de la creación de este nuevo ministerio como cumplimiento de las agendas internacionales, las tendencias regionales y no se basa en un diagnóstico que justifique la mejora de los procesos, el alternativo control del ordenamiento territorial, la eficiencia del alcance, los valores del servicio, el desarrollo de los distintos territorios, así como beneficios sociales, económicos, fiscales incluso.
11. El proyecto plantea una concentración en el ordenamiento territorial que no considera la coordinación con entidades vinculantes como lo son, entre otras, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); asimismo, propone la sustracción del 1% de la recaudación de impuestos municipales sobre bienes inmuebles para financiar el sistema de vivienda, pero no plantea financiar el sistema mediante otros mecanismos a parte de ese porcentaje y el que ya se recibe del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf).
12. No se incorpora el tema de la gestión costera como un componente integral del territorio. El proyecto carece en su totalidad de una línea de conducción que proponga gestionar los territorios integralmente. Lo mismo sucede con ejes clave para el desarrollo del país que requieren del trabajo intersectorial.
13. La concentración de entes técnicos, financieros y políticos no es adecuada para el desarrollo del planeamiento urbano, territorial y habitacional de un país. Desaparecerán los criterios técnicos sobre los políticos: El INVU es una institución autónoma con funciones técnicas de ejecutor, el Mivah es un ministerio con funciones políticas y el Banhvi es una entidad de financiamiento. Estas tres instituciones tienen objetivos y naturalezas muy distintas y el proyecto del Mihábitat parece tratarlas como iguales.
14. En términos generales la intencionalidad estratégica del proyecto de ley merece ser atendida y traducida en formas jurídicas e institucionales. No obstante, se deben realizar modificaciones de fondo al proyecto actual.



15. Con la redacción actual, el proyecto de ley no lograría el objetivo planteado en la mejora de la administración pública, considerándose como necesario que se realicen modificaciones y puntualicen diversos aspectos. El replanteamiento de un proyecto de esta naturaleza es más comprensible con la integración del Mivah con el INVU, considerando que este último es, institucionalmente, fuerte mientras que el ministerio no y, además, se debe contemplar las funciones que ejercen estas dos instituciones.
16. El texto está redactado de manera muy general y no hay precisión en las razones para la creación de esa nueva estructura institucional desapareciendo las tres instituciones involucradas. Aunado a ello, no hay claridad en cuando a la forma en la que se implementará el cambio; es decir, cómo operativamente se fusionan las instituciones.
17. En el resumen de criterios de las unidades académicas consultadas (véase en el acuerdo) se remiten las observaciones y las recomendaciones de mejora al proyecto de ley. Los vacíos, riesgos y dificultades señalados en dicho apartado conducen a que, en el diseño concreto de la solución no sea recomendable aprobar dicho proyecto de ley, especialmente por la propuesta de unificación institucional bajo un solo ministerio de todas las funciones y alcances (más otros adicionales) que por ahora se gestionan a través del Mivah, del Banhvi y el INVU (lo que incluye la eliminación jurídica e institucional de estos dos últimos).

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Especial Expediente N.º 23.167 (Reforma del Estado), que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley: *Creación del Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda*, Expediente N.º 23.450, hasta que se revisen e incorporen las observaciones que se exponen en el siguiente *Resumen de criterios de las unidades académicas consultadas*.

La Universidad de Costa Rica queda en la mejor disposición de colaborar con el criterio de personas expertas para aportar en este proyecto de ley.

Resumen de criterios de las unidades académicas consultadas

- FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (FCS)

Observaciones específicas:



Los siguientes son aspectos del proyecto de ley que pueden ser mejorados:

1. El concepto de territorio es un concepto que trasciende al área estrictamente urbana y abarca espacios tanto urbano como rurales y silvestre como costeros de nuestro país. Al denominar el ministerio como a cargo del territorio, tiende a limitar su concepto al de hábitat urbano. Así también, existen otras instituciones con atribuciones en materia territorial tales como el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) o el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac), las cuales no se mencionan explícitamente en el texto del proyecto de ley. En este sentido sería mejor calificar el ministerio a cargo del desarrollo territorial urbano, o ministerio del urbanismo, hábitat y vivienda.
2. En la página 20 el proyecto de ley incluye una subsección sobre vivienda adecuada, visión de hábitat y derecho a la ciudad. Llama la atención que equipara el derecho a la ciudad a las garantías constitucionales en materia ambiental, contenidas en el artículo 50 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Sin embargo, el artículo se refiere al derecho de la ciudadanía a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual no es, únicamente, competencia de este nuevo ministerio, sino que son compartidas con el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae).
3. La creación del Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI) responde precisamente a mejorar el manejo estratégico del suelo y el seguimiento al mercado inmobiliario en el país. Esto, desde luego, es un avance importante, ya que tiene relación directa con la valoración del suelo y por consecuencia la fijación de impuestos territoriales y municipales. Sin embargo, el proyecto de ley no menciona el complejo entramado entre el Ministerio de Justicia y, en particular, su dependencia la Dirección Nacional del Catastro y el Instituto Geográfico Nacional, así como la gestión tributaria de las municipalidades. El proyecto de ley no menciona tampoco el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) que debería proveer la información requerida para muchas de las funciones de planificación y gestión tributaria propuestas en el texto.

Tampoco, menciona el proyecto de ley a instituciones importantes como el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder) que tiene una función central en el desarrollo territorial rural. De hecho, existe una *Política Nacional de Desarrollo Territorial Rural 2015-2030* que no está mencionada en los antecedentes del texto del proyecto de ley. Es importante recordar que existen importantes traslapes en atribuciones entre el Inder y el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, particularmente, en materia de



infraestructura en zonas rurales y centros urbanos secundarios en zonas fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM).

4. Tampoco se menciona las funciones reguladoras que tienen las instituciones autónomas en las ciudades portuarias de Limón: Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva). En Puntarenas, Caldera y Quepos: Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop) y Golfito: Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur).

Igualmente, no menciona al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) que sigue siendo responsable de supervisar la confección de los planes reguladores costeros. Da la impresión de que la problemática urbana y de vivienda es exclusivamente un problema de la GAM. Y, claramente, las ciudades portuarias mencionadas tienen importantes problemas de acceso a la vivienda y un déficit histórico en materia de ordenamiento territorial.

5. En el Capítulo Sexto sobre Derogaciones y Modificaciones, llama la atención, en particular, el artículo 31 sobre la reforma a la *Ley N.º 4366 sobre la División Territorial Administrativa*. Si bien, incorpora el ente rector que es el Instituto Geográfico Nacional, que fungirá como sede administrativa de la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, conformada por el ministro de Territorio, Hábitat y Vivienda, el director del Instituto Geográfico Nacional, y el director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; sin embargo, no se mencionan los recursos necesarios para poner a funcionar dicha comisión. Las municipalidades tendrán un rol subsidiario, ya que no estarán representadas en la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa ni por sus asociaciones como la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) o la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI).

El proyecto de ley responde sin duda a una necesidad urgente, pero, deja por fuera una serie de instituciones claves en materia de ordenamiento territorial (Inder, ICT); en gestión urbana y portuaria (Javdeva, Incop, Judesur) y gestión de la información geoespacial y estadísticas (Instituto Geográfico Nacional (IGN), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Más preocupante es la tendencia a un mayor centralismo y un rol marginal asignado a las municipalidades en materia de planificación territorial.

6. Este proyecto de ley debería explorar formas de reforzar tanto la creación de una autoridad metropolitana en la GAM como la creación, mediante la reforma o modificación de leyes constitutivas de la Japdeva, del Incop y de



la Judesur, así como de autoridades regionales en zonas portuarias importantes del país, pero, también, ciudades secundarias como Liberia, San Carlos, Guápiles y San Isidro del General, para que se puedan impulsar planes regionales de ordenamiento territorial. Muchos de los problemas urbanos futuros vendrán por la falta de atención a estas zonas costeras turísticas y ciudades secundarias del país.

La Escuela de Sociología realiza las siguientes observaciones al proyecto de ley:

1. Aspectos generales:

1.1 Es acertado reconocer como un obstáculo estructural, la desarticulación, las atrofias y vacíos que evidencian el entramado institucional y jurídico relacionado con las políticas públicas sobre vivienda y hábitat en Costa Rica. En buena medida, esto deriva de que las principales instituciones relacionadas con este campo tienen un diseño institucional que corresponde a momentos históricos, enfoques conceptuales y estrategias diferentes. La creación de cada una de ellas conllevó, en mayor o menor grado, la superposición respecto a las otras, sin atenderse, debidamente, el problema de la articulación, sintonía y coherencia, según una perspectiva de conjunto. En consecuencia, la atención de los desafíos de rediseño, compatibilización y actualización no se procesaron de manera suficiente, integral ni profunda.

1.2. En este marco destaca como un factor clave (y un verdadero despropósito desde el punto de vista de la gobernanza), que la institución llamada a ejercer la rectoría de este sector de política pública (actualmente, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) carezca del estatuto y de instrumentos jurídicos que son indispensables para dicha tarea. Es claro que esto abona, sustancialmente, a los efectos de ineficiencias, duplicidades y descoordinaciones que menguan la capacidad de respuesta del Estado costarricense frente a las problemáticas de la vivienda y el hábitat.

1.3. El proyecto de ley expresa una voluntad manifiesta de superar, estructuralmente, estas dificultades, lo que se trasluce en sus formulaciones de principio y de propósitos (más allá de que se pueda hacer alguna anotación crítica particular), por lo cual es sin duda relevante y necesario, pero no suficiente, ya que esto depende de las traducciones estratégicas y operativas que se sigan.

2. Cuestionamientos sobre la unificación estructural:



2.1. El de mayor relevancia remite al sesgo que implica equiparar articulación institucional con unificación institucional, lo que claramente el proyecto de ley formula al establecer la desaparición del Banhvi y el INVU, cuyas funciones y atribuciones serían absorbidas por el propuesto Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda. Esta perspectiva, es correlativa al, también, sesgo de equiparar el fortalecimiento de la rectoría de estas políticas públicas con un diseño de jerarquía, que amplía los rangos de mandato directo y, administrativamente, concentrado de la instancia ministerial.

2.1.1. La creación de esta suerte de “superministerios” (valga el término en su sentido ilustrativo) puede derivar en formas institucionales hipertrofiadas, lentas, inorgánicas e ineficientes.

2.1.2. Se genera un efecto no solo administrativo, sino ante todo político de concentración y centralización institucional, que desactiva mecanismos claves de balance y distribución equilibrada del poder y la autoridad dentro de un sector de política pública. Esto aumenta sus riesgos en la medida en que un ministerio, con todo y su relevancia en el diseño de gestión estatal, no deja de tener en su alta conducción un patrón de nombramientos de ciclo mediano (periodo de gobierno) y de sustrato político-partidario, lo que puede erosionar los soportes de políticas de Estado a largo plazo, más allá de las definiciones programáticas particulares de cada gobierno. Pese a los vacíos y desaciertos de la institucionalidad actual, no debe desconocerse ni minimizarse el hecho de que tanto el INVU como el Banhvi (aunque con variaciones históricas) han sido plataformas efectivas para consolidar algunas políticas de Estado de larga permanencia.

2.1.3. Pese a sus desarticulaciones y debilidades, el Banhvi, el Mivah y el INVU son instituciones de diversa naturaleza y sustrato jurídico, técnico y de gestión, lo que implica, también, diversos alcances, potestades y posibilidades técnicas, financieras y estratégicas. En este respecto, una homogenización bajo la forma ministerial podría empobrecer las potencialidades institucionales, mientras que estas diversas formas jurídico-administrativas son susceptibles de ser sinérgicas y complementarias bajo un modelo de coordinación bien diseñado, que no se cifre meramente en la integración o unificación institucional.

Al respecto, conviene tener presente que en el diseño del Estado costarricense no es infrecuente ni irrelevante la confluencia sectorial del ministerio del ramo con otras formas institucionales (entidades autónomas, notablemente) como sucede, por citar un ejemplo, en el sector salud (Ministerio de Salud/Caja Costarricense de Seguro Social -CCSS- y otros),



cuya validez y eficacia ha sido probada, históricamente, con especial acento en la pandemia de la COVID-19.

A pesar de sus debilidades y disfuncionalidades (algunos propios y otros derivados de la misma desarticulación del sector o de las ineficiencias particulares de las otras instituciones), el Banhvi es el pivote clave de un sistema de financiamiento de la vivienda que, también, tiene aciertos y fortalezas reconocibles en el largo plazo. Parece muy cuestionable, desde el punto de vista de la conveniencia, la necesidad y la eficiencia, la absorción de las funciones de un banco hipotecario por un ministerio.

Por su parte, el actual INVU (con el nombre que se defina) podría reestructurarse para recuperar, fortalecer y complementar algunas de sus funciones prístinas bajo la forma de un órgano técnico de alto nivel enfocado en la planificación y gestión urbana y en el ordenamiento territorial, al tiempo que traslada sus funciones de ahorro y crédito al Banhvi y deja sin efecto su rol de entidad autorizada del subsector vivienda.

Con ambas instituciones se podría dar continuidad a una sana autonomía, a la desconcentración en funciones vitales de las políticas públicas de vivienda y hábitat, pero en el marco de modelos de articulación y coordinación, según las buenas prácticas existentes en el diseño del Estado costarricense que permitan, se nutran y den soporte a la rectoría y liderazgo estratégico del ministerio del ramo, el que, a su vez, les brindará solidez política a sus quehaceres técnicos.

2.1.4. Asimismo, en términos de viabilidad, sostenibilidad y eficiencia debe sopesarse la pretendida concentración y ampliación de funciones por parte de un ministerio en el marco de las condiciones actuales, así como de las recientes normativas de regulación, restricción presupuestaria, fiscal y de empleo público.

3. Observaciones acerca de otras condiciones estructurales indispensables:

Si bien, el rediseño institucional del sector de vivienda y hábitat es una condición indispensable para avanzar hacia políticas públicas de mayor alcance, pertinencia e impacto, la amplitud de propósitos declarados en el proyecto de ley para el Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda no es factible de realizarse (o al menos no de manera suficiente) si no se actúa en otras dimensiones claves, tales como:

3.1 La ampliación y fortalecimiento de las políticas sobre suelo y tenencia, que implica necesariamente incidir en los mercados inmobiliarios, con



especial atención al valor de la tierra y a las especulaciones que se desarrollan en esta materia.

3.2 La urgencia de diseñar nuevos y creativos instrumentos de financiamiento que disminuyan el posible impacto de las fragilidades fiscales que afectan al Estado costarricense. Por ejemplo, la implementación de instrumentos de “captura” o “recuperación” de las plusvalías que generan las políticas públicas de vivienda y hábitat, pero que son, fundamentalmente, apropiadas por el sector inmobiliario.

3.3 En la perspectiva de un enfoque democrático y de distribución equilibrada del poder en la gestión de las políticas públicas, un elemento clave del rediseño institucional es la definición de espacios efectivos de participación de las poblaciones y sus organizaciones enfocadas en la lucha por la vivienda y el hábitat con alcance no solo consultivo, sino decisorio en lo que corresponda. Este es un tópico aludido muy someramente en el proyecto de ley, pero sin definiciones concretas de espacios institucionales que haga operativo y efectivo este aspecto.

3.4 La reorientación conceptual, estratégica y programática en materia de vivienda, que eleve el perfil de la atención al déficit cualitativo y a las intervenciones de mejoramientos de barrios y asentamientos debido a su mayoritario peso estadístico dentro de la problemática del acceso a la vivienda y el hábitat en Costa Rica.

En lo que respecta al déficit cuantitativo, acentuar nuevas modalidades de intervención, según segmentos, los diversos de población y las oportunidades existentes tales como la recuperación de viviendas y edificios en desuso para su revitalización, así como la reorientación habitacional, la implementación de métodos asequibles de alquileres o de “leasing” para ciertos segmentos de los estratos bajos y medio-bajos (hogares jóvenes, personas migrantes, entre otros).

- Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS)

El ProDUS hace algunas observaciones de carácter general que se leen a continuación:

- Vale destacar, principalmente, dos aspectos del proyecto. Primero, que el ministro o la ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos es sin cartera, encontrándose, de esta manera, limitadas sus competencias y facultades; siendo esencial contar con normativa orgánica de un ministerio encargado del ámbito de vivienda del país, definiéndose, también, las competencias de



su jerarca. Así las cosas, se debe destacar que es oportuno que se presente un proyecto de ley en esta línea. Y, asimismo, la propuesta en cuanto a pasar el órgano encargado de la valoración de propiedades aplicable al impuesto a los bienes inmuebles, llámese el Órgano de Normalización Técnica, a otro ministerio podría ser ventajoso, reforzándose la importancia de su recaudación.

Ya, de manera más específica se presentan los siguientes comentarios y observaciones:

7. Se concentran poderes en la figura de la persona ministra, al eliminar las juntas directivas tanto del INVU como del Banhvi, así como de su presidencia ejecutiva y gerente, respectivamente. Esto implica politizar fuertemente las decisiones, movimientos en cuanto a vivienda y ordenamiento territorial, quedando enlazadas al gobierno de turno. Más poder en la persona del ministro o ministra no significa mejores decisiones, estas requieren de diversidad de enfoques y más discusiones, más aún en estas temáticas donde se requiere de interdisciplinariedad. Por consiguiente, este aspecto no se considera apropiado.
8. Se delega en la persona ministra la determinación en cuanto a la organización del ministerio, de manera abierta, sin ningún tipo de lineamiento o marco mínimo. Ello implica un alto grado de discrecionalidad en este ámbito para esta figura, considerándose que en cualquier caso se debe establecer de manera general, cómo se organizaría el ministerio. Se está en desacuerdo con este punto. El Banhvi funge como un banco de segundo piso, siendo supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef).

En el caso del proyecto de ley, pareciera que de conformidad con la organización del Mihábitat, esto se eliminaría y la institución tramitadora de los fondos destinados para estos fines se encontraría exenta de estos controles. No se concuerda con esto, ya que es conveniente que una institución con algún grado de autonomía administre los recursos, siendo, asimismo, supervisada por la Sugef, de conformidad con un sistema compuesto por pesos, contrapesos y control cruzado. Además, se puede indicar como las instituciones autónomas tienen mayor flexibilidad operativa que los ministerios, situación que se perdería al concentrar todas las funciones en materia de vivienda, en el Mihábitat.

9. El modo de financiamiento del Órgano de Valuación Inmobiliaria delega en las municipalidades la responsabilidad de identificar las propiedades con más valor, acorde a los límites establecidos, para que dicho monto pase al



Mihábitat. Esto es metodológicamente poco eficaz, porque no incentiva de ninguna manera a las municipalidades que, efectivamente, controlan las propiedades de mayor valor.

10. A lo largo del proyecto se habla de vehículos financieros para la gestión del crédito de vivienda, dejándose muy abierto el proyecto en cuanto a: cuáles son los controles que tendrían; de qué manera cumplirían con las regulaciones a las entidades financieras, entre otros aspectos. Esto se debe analizar y puntualizar.

1. Observaciones específicas al articulado:

Artículo 2: Se recomienda considerar, agregar que se debe generar la coordinación con los gobiernos locales cuando se trata de crear normas de ordenamiento territorial que afecten a los municipios. Ya que estos tienen autonomía y por legislación se debe consultar y considerar su opinión en este tema. Así mismo, el ordenamiento territorial es interdisciplinario, por lo que no es posible que solo un ministerio genere la normativa. Por tanto, se debe incorporar al Minae, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y a la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), ya que los territorios tienen componentes agropecuarios, de vialidad y de conservación. Los lineamientos son obligatorios para todas las instancias estatales, pero no se les toma en cuenta para su elaboración.

Artículo 4:

Sección III. Sobre la planificación en cascada y multinivel. No queda claro la integración de los gobiernos locales en el tema de planificación en cascada con respecto a la creación de la normativa. No queda claro cómo se logrará implementar los proyectos de planificación a nivel de la GAM si cada municipio es rector de su territorio.

Sección IV. Sobre vivienda adecuada, visión de hábitat y derecho a la ciudad. Se colocan objetivos relacionados con temas de transporte que involucran directamente al MOPT, al Consejo de Transporte Público (CTP) y al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer). Sin embargo, se carece de un mecanismo de articulación interinstitucional y todo el poder se concentra en la persona rectora del Mihábitat sin que sea factible que se logren los objetivos ni el trabajo conjunto entre sectores. Se habla de gestión del riesgo desde el Mihábitat sin que se mencione o involucre a la CNE en todo el proyecto de ley. Se presenta un vacío legal en ese tema, el Mihábitat no podrá generar las declaratorias de riesgo, se debe aclarar ese tema.



Las reubicaciones de asentamientos informales son un tema de gran complejidad y altos costos. No queda claro cómo se tendrá la viabilidad financiera para lograr que el Mihábitat pudiera lograr generar procesos de reubicación. Este tema es inherente a los gobiernos locales donde se encuentran los asentamientos informales y con otras instituciones públicas. ¿Por cuáles medios podrá promover el Mihábitat proyectos de vivienda urbana, inclusiva y sostenible de uso mixto (residencial, comercial y servicios), que a su vez promuevan la recuperación, renovación, repoblamiento y revitalización económica de la ciudad? ¿Se analizó la factibilidad técnica/financiera de que sea posible que el estado haga esos proyectos? ¿Qué significa promover proyectos?

Artículo 5:

Inciso d. La infraestructura de los alrededores de los proyectos de interés social o asentamientos informales puede ser de tipo vía nacional o cantonal. El ente encargado de la evaluación y mantenimiento de esa infraestructura es el MOPT y la Municipalidad respectiva. Se estaría presentando una duplicidad de funciones y, además, no se puntualiza qué se quiere lograr con esa evaluación de parte del Mihábitat.

Inciso j. Históricamente, las instituciones gubernamentales han carecido de la capacidad técnica y de personal para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, razón por la que la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA) y el Tecnológico de Costa Rica (TEC) junto con la empresa privada, han incorporado equipos de trabajo que elaboran esos proyectos de ordenamiento territorial. ¿Qué cambios presenta el proyecto de ley para asegurar que el Mihábitat adquiera la capacidad técnica y de personal para lograr contar con los equipos técnicos que puedan elaborar los estudios?, o ¿se contrataría un equipo externo para esto?

Inciso k. ¿Cómo se logrará ese objetivo si se excluye al Minae, a la CNE, y las Universidades, así como a otros actores de la formulación de políticas y toma de decisiones?

Inciso l. ¿Cómo se logrará ese objetivo si se excluye a otros actores clave en la toma de decisiones para la formulación de políticas?

Inciso m. El proyecto no presenta claridad en cuanto al conocimiento de las competencias legales definidas por ley para otras instituciones públicas, lo que se refleja en la carencia del enfoque de sistemas y de trabajo interinstitucional para la toma de decisiones en el eje ambiental, agropecuario, costero con el ICT, entre otros.



Inciso o. Se deja de lado el eje ambiental.

Inciso r. Solo se menciona una vez el tema de bancos de suelo fiscal. No se tiene claridad de su funcionamiento, de su viabilidad técnica ni de la forma en la que se gestionarán o se trabajará juntamente con los municipios, así mismo, no hay claridad de la fuente de los fondos.

Inciso u. ¿Cómo se evitará la duplicidad de funciones con otras instituciones que realizan investigación en ese campo, por ejemplo, las Universidades, el Inder, el MAG, ¿el Minae? No se refleja coherencia en temas de coordinación interinstitucional y se vislumbra al Mihábitat como una isla dentro del aparato estatal costarricense. ¿De dónde se generarán los fondos para el desarrollo de las investigaciones? ¿Qué necesidades de personal y, por consiguiente, de nuevas plazas y sobre cargos al presupuesto nacional generará el cumplimiento de ese objetivo?

Inciso w. ¿Cómo se evitará la duplicidad de funciones con el departamento de capacitaciones del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), quienes realizan ese mismo proceso de apoyo a los gobiernos locales?

Artículo 9, inciso a. ¿Cuál es la posición de las municipalidades al respecto? ¿Cómo se asegurará la inversión en el municipio? ¿Cómo se usará ese dinero? ¿Se excluye el pago de salarios? ¿Se tendrán fines específicos?

Artículo 25: Se reforma la *Ley 4240, de Planificación Urbana*, lesionando la autonomía municipal al someterla al Mihábitat, en cuanto a la planificación urbana. Tanto el INVU como el ICT han generado manuales para la elaboración de planes reguladores que, si bien se erigen como guías, efectivamente son aplicados por las municipalidades para emitir sus planes reguladores. Asimismo, de conformidad con el principio de coordinación, ya ellas deben tomar en consideración los instrumentos de planificación nacionales. Los planes reguladores ya deben pasar por un proceso de revisión donde entran en juego otras instituciones. Los gobiernos locales ejercen sus facultades en ordenamiento territorial, de conformidad con un procedimiento agravado y complejo, con revisiones institucionales, siendo perjudicial, asimismo, someterlas a los lineamientos de un ministerio. Se está en desacuerdo con esta reforma.

Artículo 28: Se reforma la *Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza*, dando prioridad a las mujeres inscritas en una lista específica para la obtención de bono gratuito de vivienda. La escogencia de beneficiarios de bonos de vivienda se realiza a la luz de la lista de pobreza del Sistema



Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (Sinirube) y acorde con las estadísticas del Banhvi.

Los bonos de vivienda históricamente se han otorgado en su mayoría a jefas de hogar fuera de la GAM. Generar disposiciones de prioridad por fuera, podría generar confusiones al otorgarse bonos de vivienda, o listas paralelas. Se considera, que esto se debe analizar, nuevamente, su conveniencia.

- ESCUELA DE ARQUITECTURA (EA)

A modo de resumen se desglosa lo siguiente:

- El ordenamiento urbano y territorial aborda una escala macro que debe velar por el buen funcionamiento de las áreas urbanas, rurales y naturales. Si bien debe contemplar la importancia de la vivienda, acercarse a esta escala a partir del desarrollo centrado en la vivienda de interés social, resulta inadecuado, pues atiende exclusivamente las necesidades de ciertos grupos de población. Los ámbitos residenciales y la importancia de su vínculo con los sistemas de transporte, dotación, infraestructuras, etc. debe abordarse desde una perspectiva integral y no solo para el desarrollo de la vivienda social.
- La reflexión anterior sugiere que debería considerarse dos instituciones separadas, Una que aborde el tema de la planificación territorial (urbana y rural) en las distintas escalas y, otra institución independiente que asuma la problemática de la vivienda social y su financiamiento.
- El subsistema de Vivienda y Asentamientos Humanos (SVAH), propone velar por la promoción de la atención de asentamientos informales, el mejoramiento de las viviendas, las mejoras de barrios, la titulación de predios, la evaluación sistemática de la calidad de la infraestructura de las viviendas de interés social y de la infraestructura urbana existente en el entorno de estos proyectos. Lo anterior refuerza la visión de que sólo el desarrollo de las viviendas de interés social funge como centro de su funcionamiento, desatendiendo la generalidad de las áreas residenciales y su importancia dentro de los entornos urbanos y rurales.

Es claramente importante que la reestructuración de las distintas instituciones actuales permita asegurar una cartera legal y financiera que faculte al Gobierno tratar el tema del territorio y su planificación, así como, también, poder discutir la problemática de la vivienda de interés social y asentamientos informales. Una adecuada reestructuración, además, debe facilitar la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial a diversas escalas. Sin embargo, nuevamente resalta la



importancia de mantener una diferenciación entre los recursos necesarios para abordar los temas de planificación y ordenación territorial, de aquellos destinados, exclusivamente, para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, mejoramiento de barrios, etc., de lo contrario podría haber conflicto de interés entre funciones y propósitos.

- Se propone establecer, a través del Órgano de Valuación Inmobiliaria (OVI), las disposiciones generales de valuación de bienes inmuebles. Sin embargo, no se aclaran los motivos por los cuáles se justifica asumir esta labor que ha llevado a cabo el Ministerio de Hacienda de forma adecuada por medio del Órgano de Normalización Técnica (ONT).
- Para la Escuela de Arquitectura no es posible avalar esta propuesta de un nuevo ministerio, por la omisión de datos relativos a las ventajas frente a la situación actual. Es importante considerar al mismo tiempo, que es una propuesta que no permitirá el diálogo institucional que se necesita para el adecuado manejo del territorio, desarrollo habitacional y su debido financiamiento, por cuanto las decisiones estarán bajo un único jerarca. Esto resta imparcialidad técnica a las acciones.
- Otros tres aspectos se suman a la serie de argumentos por los que no es posible avalar este proyecto de ley: la innecesaria creación del OVI cuando ya existe y funciona adecuadamente el ONT; la concentración de la vivienda de interés social en esa nueva entidad que vela por el ordenamiento territorial y para ello debe velar entonces por todo tipo de vivienda, y la concluyente falta de claridad en el sistema de financiamiento para acceso a vivienda de los sectores desfavorecidos.

- Escuela de Administración Pública (EAP)

1- Consideraciones generales:

- Hoy el país tiene un déficit habitacional que representa un 43.5% de las viviendas individuales ocupadas (VIO) y un déficit cuantitativo de 15.951 unidades y con un déficit cualitativo que alcanza a 701.507 unidades habitacionales; es decir, viviendas con un grado de deterioro como señala el Informe *“Balance y Tendencias del Sector Vivienda 2021. Análisis del impacto de la crisis en el hábitat y la vivienda”* (UCR/SEP, 2021); o sea, el país tiene un histórico problema de déficit habitacional que es multicausal y debe ser sumado a las malas condiciones estructurales de quienes hoy disponen de una vivienda propia o las condiciones de hacinamiento en las cuales viven familias costarricenses.



Desde inicios del siglo pasado es un área que el Estado costarricense ha procurado atender, motivo por el cual el que se promueva la creación de una ley orgánica para el Ministerio de Vivienda con cartera, que ha estado ausente en el marco institucional del país es un aspecto positivo de la propuesta y esto se positiviza mediante la modificación de la *Ley General de Administración Pública N.º 6227* para crear la cartera del *Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda (Mihábitat)*, modificando el artículo 23 para agregar un ministerio a los 16 existentes.

- No obstante, a este aspecto positivo de crear por ley esta cartera ministerial, es preciso agregar que el proyecto de ley enumera como una causa general de la problemática nacional en materia de coordinación política y acción pública y resultados en políticas de vivienda y ordenamiento territorial y urbana. Sin embargo, se deben visualizar en una dimensión más compleja en la cual confluye el poder político superior y el ejercicio de la competencia de dirección política (rectoría política) que se realiza en espacios de confluencias (zonas grises de acción pública) donde otros jerarcas ejercen su competencia. Este es el caso del Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, entre otras, sumado a la cantidad de instituciones descentralizadas, denominadas autónomas o bien la descentralización territorial del país por antonomasia, expresada en el régimen municipal, con potestades en materia de ordenamiento territorial en el cantón por medio de los planes reguladores conforme con la *Ley de Planificación Urbana*.
- De igual forma, en la atención de la vivienda confluyen variables de naturaleza social o macroeconómica, como los precios internacionales de materias primas, los costos de transporte de mercancías el efecto en los precios internos, el valor del suelo, así como el crecimiento de la población anual (UCR/SEP, 2021) y, también, están vinculadas de forma directa las políticas sobre asentamientos humanos, y las políticas de ordenamiento territorial, protección ambiental, zonas protegidas por ley, reservas de agua, entre otras.
- Es importante señalar que el proyecto tiene una fuerte tendencia hacia la recentralización de funciones del Poder Ejecutivo y en la figura de máxima jerarquía que ocupará el rol de ministro o ministra de vivienda. Lo anterior es relevante dado que implica un giro y traslado de funciones que el legislador en un momento determinado le asignó a una institución técnica como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Esto se desprende del artículo 5 del proyecto de ley que dentro de las funciones del Mihábitat, como detalla su inciso “p” en el cual se le asigna *Ejercer las*



funciones previamente otorgadas al INVU en materia de planificación urbana por la Ley de Planificación Urbana y sus reformas, de conformidad con los términos establecidos en la presente ley, que fue en su momento considerado por el legislador como una función técnica descentralizada, funcionalmente, quedaría bajo la tutela del Poder Ejecutivo Central.

- Asimismo, la técnica legislativa deberá observar con atención la redacción de ese inciso (artículo 5, inciso p) que subsume todas las funciones del INVU en la materia, contenidas en la *Ley de Planificación Urbana* que, si bien no indica su número, se asume que se refiere a la *Ley N.º 4240 de 1968*. Lo anterior evidencia un giro para centralizar una función que el legislador desde el año 1968 encomendó a un instituto técnico, bajo las reglas institucionales para crear una institución autónoma.

De igual forma, no se comprende el alcance de esta propuesta o función, dado que en el capítulo de las derogatorias se incorpora en el artículo 35 una supresión expresa y total a la *Ley del INVU “Se deroga la Ley N.º 1788 del 24 de agosto de 1954, y sus reformas; Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).”*; es decir, el órgano jerárquico máximo deliberativo y por ende el régimen de autonomía existente en esta materia, sujeto a la dirección política.

- Lo anterior es relevante, dado que la *Ley 6227* regula las relaciones interorgánicas, conforme los artículos 99, 100, en particular el primero indica:

Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

- Con la supresión del INVU se transita al régimen de relación jerárquica, tutelada en los artículos 101, 102 y 103, que en términos puntuales implica subordinación y potestad de dar órdenes. Siguiendo el artículo 102, se tendría este nuevo marco de relaciones bajo la tutela del nuevo Mihábitat que como superior jerárquico podrá:

a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;



- b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;*
- c) Ejercer la potestad disciplinaria;*
- d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo;*
- e) Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y*
- f) Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.*

Cabe indicar que, también, hay una supresión total de otras leyes y por ende muchas de estas competencias o funciones quedarán bajo la relación jerárquica, que se reseña a continuación:

ARTÍCULO 32- Se deroga el capítulo Quinto de la Ley N.º 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del 09 de mayo de 1995 y sus reformas.

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

ARTÍCULO 34.- Se deroga la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo N.º 4338 del 23 de mayo de 1969 y sus reformas, así como cualesquiera otras que se le opongán a la presente.

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

- Sobre la derogatoria que propone para la Ley N.º 8683, resulta confuso dado que se propone en el artículo 9 del proyecto como una fuente de financiamiento los recursos provenientes del impuesto solidario que recauden las municipalidades.

2 ¿Qué implicaría la derogatoria de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi?



- Un primer punto es reiterar la naturaleza recentralizadora del proyecto en un órgano naciente del Poder Ejecutivo central, dado que suprime de forma general el Banco, por lo cual es preciso reseñar de forma general el objetivo y naturaleza de esta institución previsto por el legislador como “fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios” (Artículo 1), por medio de una *“entidad de Derecho público de carácter no estatal, con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa, que será el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Esta entidad estará bajo la supervisión de la Auditoría General de Bancos y será fiscalizada por la Contraloría General de la República”* (Artículo 4).
- Con la supresión total de la Ley N.º 7052 y los fondos para el financiamiento del sistema contenidos en este marco normativo, se interpreta que la materia financiamiento de las necesidades de vivienda será gestionada por medio del “Subsistema de Financiamiento para el Hábitat y el Territorio (SFHT” del cual no se precisa mayor detalle organizativo y técnico. Asimismo, la propuesta de proyecto de ley propone la creación del “Fondo de Subsidio del Hábitat (FONHÁBITAT)” que sería financiado con “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)”.

El proyecto de ley propone en el capítulo quinto la regulación para el “otorgamiento de financiamiento por parte del ministerio”, por medio de la creación de “Vehículos Financieros para la gestión del crédito de vivienda”, 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”.

De esta propuesta surge la interrogante sobre la permanencia de ambos fondos dada la derogación explícita que propone el Proyecto de Ley N.º7052, en la cual se regulan estos fondos. En este artículo 18 del proyecto se indica que el “El Mihábitat, en su condición de rector del Sistema Nacional del Hábitat, se reservará las facultades de dirección establecidas en los artículos 5 inciso b) y c), 6 inciso f), 12 inciso c), 13, 14, 17 y 19 de esta Ley, trasladando las carteras existentes de cada uno de estos fondos al patrimonio transferido a estos vehículos financieros, para su administración y gestión, según las instrucciones giradas al efecto por el Mihábitat”.



No obstante, no queda clara en la disposición transitoria IX la forma en la cual se dará custodia a los recursos o mecanismos de control que deberían, en buena praxis financiera, sustituir los existentes al amparo de la Ley 7052, dado que esto será asumido por una entidad del Poder Ejecutivo central.

- Es evidente que los recursos existentes en ambos fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) del INVU y el Fonavi del Banhvi quedarán centralizados en el nuevo Mihábitat, por medio de la creación de vehículos financieros especiales, los cuales según disposición transitoria deberán estar formalmente constituidos en un plazo de doce meses posterior a la entrada en vigencia de la ley, y “el cese y cierre en dichas instituciones no se podrá concretar de forma definitiva, en tanto no se haya hecho traslado de los recursos existentes a las estructuras financieras creadas por el Ministerio”.
- El proyecto adolece de brindar una definición técnica de estos “vehículos financieros para la gestión del crédito de vivienda”, de igual forma, en la exposición de motivos no se presenta alguna referencia a este instrumento propuesto, porque podría constituir una mejora o una innovación en el sistema nacional para el financiamiento de la vivienda. De esto, también, deriva que le corresponderá el Poder Ejecutivo.
- Asimismo, la propuesta crea en el artículo 14 el “Sistema Nacional del Hábitat (Sishábitat)”, creando tres subsistemas:
 - a. *Subsistema de Urbanismo y Ordenamiento Territorial (SUOT): está conformado por las direcciones, dependencias y unidades del MIHABITAT que integran y articulan las funciones sustantivas y operativas encargadas de la formulación y gestión de las políticas, planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, mediante la planificación intersectorial y en cascada”.*
 - b. *Subsistema de Vivienda y Asentamientos Humanos (SVAH): está conformado por las direcciones, dependencias y unidades del MIHABITAT que integran las funciones sustantivas y operativas encargadas de la formulación y gestión de las políticas, estrategias, directrices, de vivienda lineamientos y programas de vivienda y asentamientos humanos, desde una visión de hábitat adecuado y derecho a la ciudad.*
 - c. *Subsistema de Financiamiento para el Hábitat y el Territorio (SFHT): está conformado por el MIHABITAT, las entidades autorizadas y los vehículos financieros debidamente estructurados*



para el financiamiento de los proyectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos, que el Ministerio deberá promover, de conformidad con sus objetivos, funciones y competencias.

3. Sobre la relación con los gobiernos locales y el ordenamiento territorial:

- Un aspecto que genera confusión en el proyecto de ley se refiere a lo tutelado en los artículos 5 y 6 de la propuesta de ley, referente al Hábitat dado que el primero refiere a funciones y el segundo a competencias, no quedando claro si esto obedece a un rango de lo estipulado en los incisos subordinados a cada artículo, incluso en varias de estas no estando claro esto, parece que se superponen.
- Un aspecto clave de este punto está vinculado con los gobiernos locales que como se indicó su competencia en ordenamiento del territorio del cantón emana de la ley 4240, no obstante, se tiene lo siguiente:

Artículo 5, sobre las funciones inciso “s”: “Asesorar a los gobiernos locales y brindar, cuando se requiera, el acompañamiento técnico necesario en materia de planificación y gestión local del territorio, con la finalidad de que se puedan promover modelos territoriales a escala local alineados y estructurados bajo los conceptos, principios y lineamientos establecidos en la Nueva Agenda Urbana, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, la Agenda 2030, el Acuerdo de París y cualquier otro instrumento, actual o futuro, que promueva sistemas de ciudades sostenibles.

- Y por su parte el artículo 6, sobre las competencias, en su inciso “c” se indica: *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.*
- Sumado a este articulado se tiene también el artículo 8 que refiere a la máxima autoridad del ministerio e indica, igualmente, una obligatoriedad para los gobiernos locales:

El Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda tendrá como máxima autoridad a una persona Ministra o Ministro, que contará con el apoyo de los Viceministerios que se consideren necesarios, además de los órganos y dependencias requeridas para el cumplimiento de sus fines. 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, los que deberán implementarse en sus planes e instrumentos respectivos, e igualmente en el caso de las municipalidades deberán ser considerados en la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial o planes reguladores.

- La propuesta de proyecto de ley reconoce la necesidad de ordenar y una mayor precisión en el ejercicio de las competencias, pero no resulta oportuna ni clara la forma en la cual se propone el articulado. Otra muestra de este se desprende del artículo 15 sobre “*Compatibilidad debida entre la planificación local y regional*” que, si bien reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales, incluye otra arista de vital importancia como es la gestión del recurso suelo:

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.

En este aspecto resulta importante dado que no hay referencia en el proyecto de ley 23.450 a la *Ley Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N.º 7779 de 1998*, en la cual se establecen competencias al Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como a las municipalidades, motivo por el cual nuevamente se reitera que el pretende una mayor efectividad para el ordenamiento territorial, la vivienda y asentamientos humanos, no obstante, el proyecto trastoca el accionar de diversas instituciones en las partes del articulado que refieren a las funciones y lo que denominan competencias, como también en las disposiciones contenidas en el articulado.

4. Sobre el ordenamiento territorial y la omisión al tema ambiental.

- Un aspecto que resulta preocupante del proyecto es la pretendida eficiencia en materia de ordenamiento territorial, las cuales se mencionan, explícitamente, en el artículo 5 referente a las funciones específicamente en los siguientes incisos:



b) Formular las propuestas de política pública en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos, y velar por su cumplimiento. Dichas políticas deberán ser formuladas con un enfoque de coherencia y compatibilidad entre las mismas, así como en relación con otras políticas sectoriales que tengan impacto sobre el territorio, a efectos de garantizar la debida articulación entre las diferentes escalas de planificación territorial.

c) Coordinar, dar seguimiento y actualizar las políticas, estrategias, normas, instrumentos, lineamientos y directrices en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos, a efectos de analizar su cumplimiento e impacto en las problemáticas que se pretenden resolver.

e) Ejercer la supervisión y revisión, así como emitir la política pública orientadora de los proyectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda.

j) Elaborar los planes de ordenamiento territorial a escala regional que conforman el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana, mismos que deberán incluir las directrices relativas a las estructuras territoriales y urbanas que presenten una naturaleza supralocal.

m) Establecer los lineamientos de planificación urbana a nivel nacional y regional, así como las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y asentamientos humanos, a los que las instituciones encargadas de la prestación de servicios públicos deberán sujetarse, sin perjuicio de sus competencias definidas por ley para cada Institución.

- De forma reiterada como se indicó previamente, también, duplica en el artículo 6 sobre las competencias:

a) Brindar el apoyo técnico necesario para la elaboración de los planes reguladores, planes de ordenamiento territorial, planes directores, planes maestros o similares, así como proponer la adopción o modificación de los reglamentos necesarios para su aplicación.

- Y el artículo 8 sobre la “máxima autoridad del ministerio” dispondría:

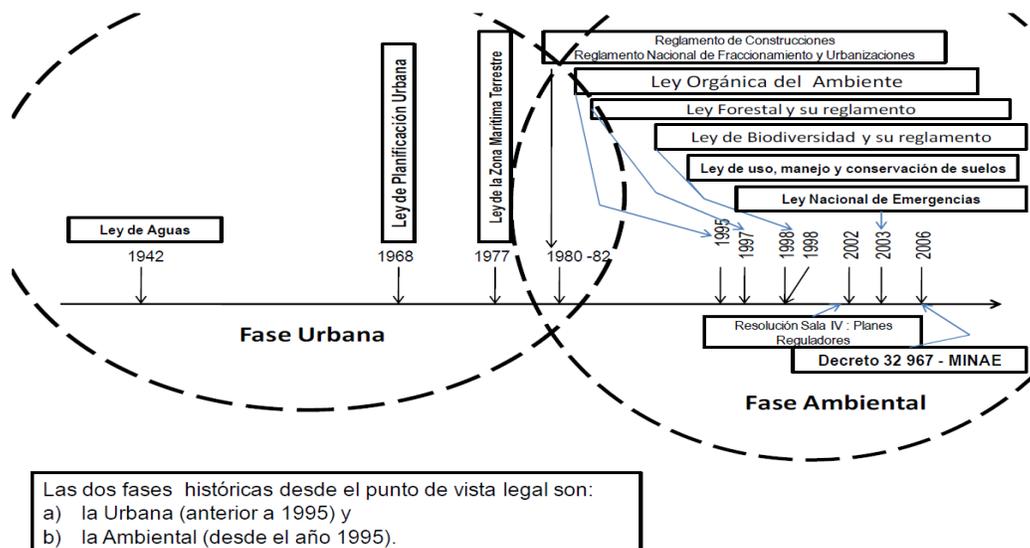
Los lineamientos y políticas que dicte el MIHÁBITAT son de acatamiento obligatorio para todas las instituciones estatales con competencias en materia de ordenamiento territorial y



planificación urbana a nivel nacional y regional en el territorio, los que deberán implementarse en sus planes e instrumentos respectivos, e igualmente en el caso de las municipalidades deberán ser considerados en la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial o planes reguladores.

- Asimismo, la propuesta crea en el artículo 14 el “Sistema Nacional del Hábitat (SISHÁBITAT)”, creando el “Subsistema de Urbanismo y Ordenamiento Territorial (SUOT): está conformado por las direcciones, dependencias y unidades del Mihábitat que integran y articulan las funciones sustantivas y operativas encargadas de la formulación y gestión de las políticas, planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, mediante la planificación intersectorial y en cascada”.
- La propuesta de ley no presenta una definición o parámetro para entender el concepto o alcances de lo que pretende acotar como ordenamiento territorial, más allá de lo citado en la exposición de motivos y generaliza que cualquier institución pública con injerencia en este tema quedaría subordinada al naciente ministerio, lo cual en primer lugar abre espacio para futuras imprecisiones o conflictos de competencia donde convergen las instituciones públicas.
- Un primer punto que llama la atención es la omisión o ausencia de interrelación del proyecto de ley de marras con lo estipulado a la *Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554 de 1995 (LOA)* en materia de ordenamiento territorial, máxime cuando se ha reconocido por criterio experto como parte de la evolución de la gestión de la planificación urbana en el país está decantada por la fuerte normativa ambiental surgida en la década de los noventa, tal y como se presenta en la siguiente ilustración:

Fig.1. Visión temporal de la promulgación de leyes vinculadas del ordenamiento territorial en el país. Como puede verse, se dan dos fases principales, denominadas, por su naturaleza: la “urbana” y la “ambiental”



Fuente: Astorga, 2011, Ordenamiento Territorial en Costa Rica, 2010. Informe final de ponencia preparada para el decimoséptimo informe del Estado de la Nación, 2010, página 5.

- Si bien, la exposición de motivos hace mención a los parámetros de un ambiente sano, el articulado del proyecto de ley en cuestión es totalmente omiso en lo que propone en materia de ordenamiento territorial a conceptos o criterios como desarrollo sostenible, ambiente, ecología; con lo cual se reitera la imprecisión que reviste el proyecto de ley sobre la materia y evolución de la normativa ambiental y el desarrollo de las instituciones del país, o inclusive el rol del Ministerio de Ambiente y Energía, en el marco de la Ley N.º7554, la Ley de Biodiversidad, la Ley Forestal; así como el Ministerio de Agricultura y Ganadería con la Ley Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N. 7779 de 1998 o la gestión de los territorios rurales conforme con la Ley Orgánica del Instituto de desarrollo Rural (Inder), Ley N.º 9036.
- La pretendida creación de un subsistema de ordenamiento territorial en el país bajo la rectoría de una nueva cartera ministerial podría generar mayor desconcierto y descoordinación interinstitucional dado que no es claro o preciso lo que se pretende en materia de ordenamiento territorial, como sí lo expresa la LOA en el capítulo VI de su articulado. En esto debería de exigirse mayor precisión dado los aspectos físicos vinculados, los aspectos sociales relacionados con los asentamientos humanos, entre otros.

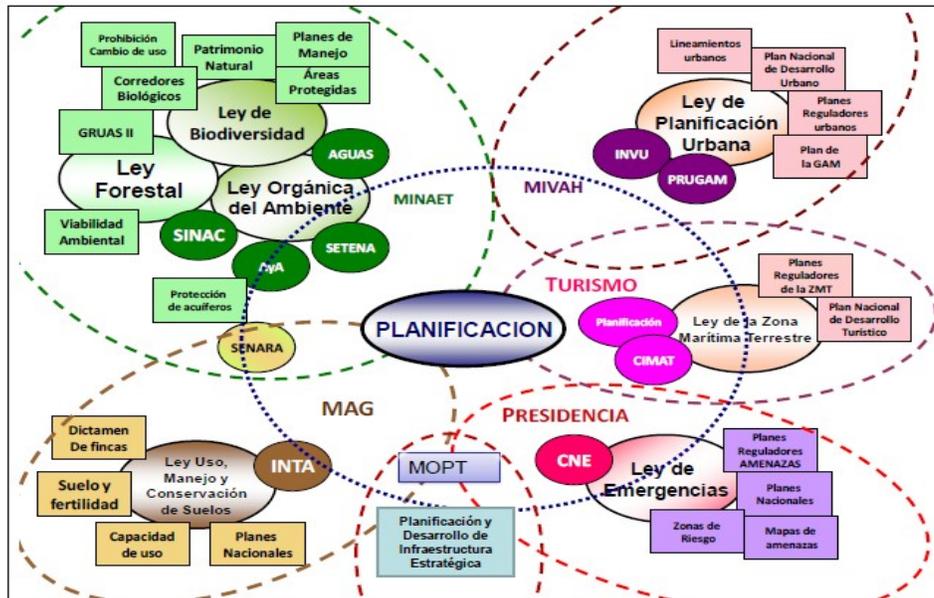


- Al respecto la LOA en su artículo 29, señala que, para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:
 - a) *Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.*
 - b) *Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.*
 - c) *Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.*
 - d) *Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.*

- Se reconoce la importancia que el país evolucione en materia de ordenamiento territorial, pero debe quedar clara la dimensión de lo físico o ambiental del territorio y los aspectos urbanos o más sociales, siendo que la superposición de competencias entre entes públicos es muy fuerte, motivo por el cual resulta oportuno que se promoviera la discusión de una ley marco de ordenamiento territorial que se deslinde de los parámetros y criterios que expresa la LOA, pero no generar una mezcla entre ordenamiento territorial y la gestión urbana, dado que es claro que la segunda está contenida dentro de un ordenamiento mayor.

- Desde la perspectiva de la compleja materia de ordenamiento territorial acotar un subsistema de ordenamiento a, únicamente, las dependencias de la estructura organizacional de una cartera ministerial naciente resultaría insuficiente y limitado, y perpetuaría problemas que han sido señaladas al **“asumir que la planificación urbana es lo mismo que la planificación territorial” (Astorga, 2011: 26)** como puede desprenderse de la siguiente investigación presentada en el Estado de la Nación que refleja la complejidad del entramado institucional del país.

Fig. 4. Entidades del gobierno central relacionadas con el tema del ordenamiento del territorio. Como puede verse, hay una clarísima dispersión que requiere ser ordenada por medio de una Política Integral de Ordenamiento del Territorio.



Fuente: Astorga, 2011, Ordenamiento Territorial en Costa Rica, 2010. Informe final de ponencia preparada para el decimoséptimo informe del Estado de la Nación, 2010, página 25.

- El presente criterio sobre el proyecto de ley se emitió desde una perspectiva de la gestión pública, las relaciones de coordinación y la gestión institucional respecto a la actividad sustantiva de las entidades involucradas y las acciones propuestas, motivo por el cual se pueden resumir del proyecto de ley 23.450 lo siguiente:
 - i Es oportuno la creación de una cartera ministerial en el marco de la ley N.º 6227, enfocada en el tema de vivienda y asentamientos humanos, lo cual institucionaliza en la ley una práctica desde el Poder Ejecutivo de nombrar ministros sin cartera; asimismo, es fundamental proveer de recursos para sus funciones y ejercicio de competencias.
 - ii Se promueve un cambio en las relaciones interorgánicas del sector vivienda, ordenamiento territorial y urbanismo, transitando de las relaciones de dirección política a las relaciones jerárquicas, lo cual es claro y manifiesto una expresión de recentralizar funciones realizadas por instituciones con grados de autonomía hacia el Poder Ejecutivo central.



- iii La propuesta no es clara en materia de ordenamiento territorial y sus alcances y mucho menos en el diseño institucional que propone con el objetivo de mejorar la situación actual. Se visualiza que la propuesta es omisa en el vínculo o interrelaciones con la institucionalidad ambiental y el entramado institucional que está vinculado con la gestión del recurso suelo. Con esto el objetivo de política, que es mejorar los resultados de gestión, ignorando u omitiendo este entramado podría generar mayores complicaciones en las relaciones interorgánicas.
- iv La propuesta busca la supresión de dos instituciones con competencias técnicas que serán centralizadas en una instancia del Poder Ejecutivo central, esto es movimiento de péndulo en dirección contraria que previó el constituyente al crear un marco y reglas para las instituciones autónomas y lo recentraliza en un nuevo ministerio.
- v La normativa ambiental costarricense es profusa y la LOA específicamente contiene un capítulo sobre ordenamiento territorial, con lo cual esta omisión en el proyecto resulta llamativa siendo esta *Ley Orgánica del Ambiente* un pilar dentro de la gestión pública ambiental.
- vi El proyecto promueve la supresión de los fondos de vivienda y crea la competencia del Mihábitat, al “establecer vehículos financieros de propósito especial”, no obstante, es imperativo señalar que, ante una recentralización de funciones y supresión de las reglas que han tutelado estos fondos en el marco normativo del financiamiento de vivienda no derive esto en prácticas administrativas inconvenientes.

Se alerta que ante esto deberá el legislador definir las reglas del juego con mayor precisión de contenido en el capítulo quinto del proyecto de ley, que establece que el ministerio podrá disponer de una modalidad plurianual, emitir la norma que tutela la creación de los vehículos, la relación con las entidades autorizadas, entre otros, lo cual de la perspectiva del control, la fiscalización de fondos públicos deben de sujetarse en aspectos con reserva de ley, que delimiten la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, máxime con la supresión de la Ley N.º 7052 y la centralización de funciones citada.

Referencias:

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1954), *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo* (INVU), N.º 1788.
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1978), *Ley General de la Administración Pública* N.º 6227.



Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1986), *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI*, Ley N.º 7052.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1995), Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2021), *Proyecto de Ley creación del ministerio de territorio, hábitat y vivienda*, Expediente legislativo N.º 23.450. Departamento De Servicios Parlamentarios Unidad De Proyectos, Expedientes y Leyes.

Astorga, A (2011), Ordenamiento Territorial en Costa Rica, 2010. Informe final de ponencia preparada para el decimoséptimo informe del Estado de la Nación, 2010. UCR/SEP/PPA, (2021), Balance y Tendencias del Sector Vivienda 2021. Análisis del impacto de la crisis en el hábitat y la vivienda.

- FACULTAD DE DERECHO (FD)

1. Generalidades sobre el derecho fundamental a la vivienda

A efectos de rendir un criterio en cuanto a los alcances del proyecto en cuestión, cabe señalar que el eje central tiene que ser el derecho fundamental a la vivienda, consagrado en el artículo 65 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, como derecho social o prestacional.

Por su parte, la tutela de ese derecho, aun siendo una norma “programática”, está estrechamente vinculada con el Estado Social de Derecho que impone el ordenamiento jurídico costarricense. Sobre ello se ha manifestado la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones, haciendo referencia al artículo 50 constitucional en cuanto a la distribución adecuada de la riqueza. De lo anterior, se colige que existe un deber jurídico del Estado de tutelar, aún de manera progresiva, el derecho fundamental a la vivienda.

En Costa Rica, la tutela del derecho a la vivienda se realiza por medio de un complejo andamiaje institucional estrechamente articulado, primordialmente, a través del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (que carece de una Ley sistemática -cartera-), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), las Municipalidades y otras tantas instituciones.

Naturalmente, el desarrollo legislativo de dicha estructura institucional es abundante: *Ley General de la Administración Pública*, *Ley del Impuesto sobre Traspasos de Bienes Inmuebles*, *Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos*, *Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza*, *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*, *Ley Orgánica del INVU*, *Ley de Planificación*



Urbana, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, Ley del Impuesto sobre bienes inmuebles, entre tantas otras.

Es decir, el marco jurídico es complejo no solo a nivel de regulación, sino también en articulación de instituciones públicas. En virtud de lo anterior, una reforma legislativa en ese sentido debe ser exhaustiva y sistemática, en la medida en la que al sustraer o modificar piezas de dicho sistema se generan consecuencias que podrían no resultar acertadas desde la perspectiva constitucional y de técnica legislativa.

2. Sobre las derogaciones y las consecuencias en la regulación sobre el derecho a la vivienda y el ordenamiento territorial

Desde una perspectiva de la garantía efectiva del Estado Social de Derecho resulta problemática la relación que existe entre el proyecto de ley propuesto y las disposiciones relativas a las derogaciones. Véase que el articulado sustantivo del proyecto de ley consta de 21 artículos, mientras que en las derogaciones se suprimen las siguientes normas:

- Se deroga el capítulo Quinto de la *Ley N.º 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*
- Se deroga la *Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi.*
- Se deroga la *Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo N.º 4338 del 23 de mayo de 1969 y sus reformas*, así como cualesquiera otras que se le opongan a la presente.
- Se deroga la *Ley N.º 1788 del 24 de agosto de 1954, y sus reformas; Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).*
- Se deroga la *Ley N.º 8683, del 19 de noviembre del 2008, y sus reformas; Ley de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda.*

Es relevante señalar que no se trata de un criterio meramente cuantitativo, sino que, al sustituir, al menos, cuatro (4) normas legales por una de 20 artículos es evidente que se suprime una serie de regulaciones estructurales que generarían problemas de falta de regulación en el ámbito propio de cada norma.

Cuando se realiza una modificación estructural del Estado, como la que se pretende, es claro que debe existir un estudio pormenorizado de las derogaciones a efectos de no generar graves dislocaciones al funcionamiento institucional, ni generar, por ausencia normativa, desprotección a los derechos de las personas destinatarias de dichas regulaciones.



Lo anterior se puede ejemplificar mediante la regulación de lo que hoy se entiende por el Bono Familiar para la Vivienda, que está regulado en la actual *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi*, que se pretende derogar. Si bien, el proyecto en cuestión hace alusión a unos “vehículos financieros”, lo cierto del caso es que la regulación, cuanto menos, escueta sea de ninguna manera sustituye la regulación sistemática que de este subsidio se hace en la ley que se pretende derogar.

En lo que respecta al bono de vivienda, resulta de vital importancia visibilizar que esta solución de vivienda orientada hacia las poblaciones en condición de vulnerabilidad socioeconómica, ha beneficiado a miles de personas en la totalidad del territorio nacional. Igualmente, ha de enfatizarse las implicaciones y beneficios que ha brindado el Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU, sistema que ha financiado y dado soluciones de vivienda a familias de clase media de todo el territorio nacional. La existencia del INVU, el bono de vivienda y el Sistema de Ahorro y Préstamo de la institución referida, representan la piedra angular del sistema nacional de vivienda, el cual garantiza el cumplimiento progresivo del acceso del derecho a la vivienda adecuada en Costa Rica desde hace 69 años. Estas estructuras pueden mejorarse, más no derogarse, siendo que representan conquistas sociales y derechos ya garantizados en nuestro país en lo que respecta al acceso a una vivienda adecuada.

La eventual desregulación propuesta podría significar una desprotección del derecho fundamental y humano al acceso a la vivienda, sobre todo para las personas que más lo requieren, con lo cual se dimensiona el riesgo constitucional e institucional de la reforma pretendida.

Lo mismo ocurre desde la perspectiva del ordenamiento territorial. El proyecto de ley pretende derogar por completo la *Ley Orgánica del Instituto Nacional de la Vivienda*, que desempeña un rol primordial en el marco de la planificación territorial y, que por ende es fundamental para el acceso a la vivienda. Del articulado del proyecto de ley no se desprende que toda la regulación prevista en esta ley sea sustituida de manera adecuada o reformulada cuanto menos.

Por ejemplo, todas las competencias atribuidas al INVU se encuentran, esencialmente, en el artículo 5, que son vastas y amplias, en estrecha articulación con otras instituciones involucradas, pero del proyecto de ley no se extrae lo que ocurriría con muchas de estas competencias atribuidas.

Este ejercicio se podría replicar con tantas otras regulaciones precisas y detalladas que se encuentran previstas en las normas que se pretenden derogar y, que no encuentran, en el texto bajo estudio, un correlato suficiente que permita



saber, con apego al principio de seguridad jurídica, cuál sería la nueva regulación normativa de estas situaciones y derechos asociados.

3. Sobre la seguridad jurídica y el vínculo entre el Órgano de Valuación Inmobiliaria y el Ministerio

Otro aspecto que incorpora la propuesta es la creación del *Órgano de Valuación Inmobiliaria*, el cual asumirá, en los términos del artículo 3 del cuerpo normativo, las competencias otorgadas al actual *Órgano de Normalización Técnica*, que pertenece al Ministerio de Hacienda. Se menciona que este órgano estará “adscrito”, sin especificar el grado de vinculación administrativa con el Ministerio propuesto.

Lo anterior puede generar inconvenientes desde la perspectiva de la debida técnica legislativa, así como de la seguridad jurídica. En efecto, el término “adscripción” por sí mismo no dice nada de la relación entre este órgano y el eventual Ministerio (que también es un órgano de tipo complejo). Al respecto, hay que señalar lo que la Procuraduría General de la República ha dicho sobre esta figura, a saber:

En primer lugar, debe advertirse que sobre el término adscrito, esta Procuraduría se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, en el sentido de que el mismo carece de un significado propio en el ámbito del derecho administrativo, por lo que dicho término lejos de otorgar o conferir por sí mismo un mayor o menor grado de libertad al órgano de que se trata, simplemente lo que trata de manifestar es una especial relación entre el organismo adscrito y aquel al que se adscribe, y que únicamente puede servir de criterio interpretativo de la normativa que rigen los órganos, entes, o empresas que se adscriben, por lo que resulta necesario recurrir al análisis de la normativa que regula al órgano particular al cual hace referencia la adscripción, para así delimitar jurídicamente su grado de libertad, con respecto al órgano o ente al que se le ha dado esa relación de pertenencia o sujeción.” (Procuraduría General de la República, dictamen C-236-1999).

Por su parte, la seguridad jurídica ha sido desarrollada como principio constitucional:

En aplicación del principio de seguridad jurídica, el Estado viene obligado a proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración. Así, la seguridad jurídica en sentido estricto, no precisa tener un determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de



disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos o actos. (Sala Constitucional, Resolución 10375-2011).

Así las cosas, cuando se dice en el proyecto de ley que el Órgano de Valuación Inmobiliaria estará “adscrito” al nuevo Ministerio, en verdad se dice poco o nada de la relación jurídica entre ambos órganos. Lo anterior, es problemático no sólo desde la perspectiva del administrado, sino también de los eventuales funcionarios, toda vez que debe existir claridad sobre los vínculos jurídicos entre los órganos (dirección de jerarquía o, bien, de dirección; o si se tratará de un órgano desconcentrado -en grado mínimo o máximo- o, bien, con personalidad jurídica instrumental).

Al no existir dicha claridad, la seguridad jurídica se pone en entredicho, porque se desconoce, por ejemplo, la eventual cadena recursiva, la emisión de órdenes, instrucciones o circulares e incluso, eventualmente, el asunto de la asignación presupuestaria, así como la eventual responsabilidad del órgano. En síntesis, esta omisión no solo genera dudas sobre la técnica legislativa, sino también sobre la seguridad jurídica desde la perspectiva tanto de los administrados como de los eventuales funcionarios.

4. Sobre la autonomía constitucionalmente otorgada a las municipalidades en el ámbito de sus competencias

En primer lugar, del análisis sistemático del proyecto de ley se extrae un evidente roce de constitucionalidad con la autonomía otorgada a los gobiernos locales. Sin duda, la tutela institucional y legislativa del derecho a la vivienda requiere un alto grado de coordinación interinstitucional, pero la técnica de redacción legislativa resulta, cuando menos, riesgosa, en cuanto a la injerencia que desde el Ministerio que se pretende crear ha de ostentar dentro de los gobiernos locales.

Al respecto, véase que, si bien se reconoce dicha autonomía, lo cierto del caso es que la redacción y el lenguaje tienen un corte considerablemente injerencista. Se utilizan verbos en modo imperativo al referirse a la relación entre dichos entes y el Ministerio en materia de política territorial. La coordinación y la articulación no pueden significar un menoscabo para una situación jurídica de raigambre constitucional como lo es la autonomía otorgada.

Es importante recordar que de lo dispuesto en el artículo 170 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* se deriva la autonomía de gobierno que es propia del ámbito competencial de la planificación territorial, lo cual está naturalmente ligado al acceso a la vivienda.



En ese sentido, basta una lectura conjunta de los artículos 2, 4 II) a), 5 J), 8, entre otros, de la propuesta de comentario, para percatarse que el lenguaje imperativo no permite superar el filtro básico de constitucionalidad, en el tanto dicha norma preceptúa la autonomía de los entes territoriales, lo cual se extiende a los ámbitos competenciales otorgados por la ley, pero con asidero constitucional.

Véase, por ejemplo, lo siguiente, el artículo 2, párrafo 2 del proyecto de ley establece:

(...)

Los lineamientos y políticas que dicte el MIHÁBITAT son 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, los que deberán implementarse en sus planes e instrumentos respectivos, e igualmente en el caso de las municipalidades, deberán ser considerados en la formulación de los planes locales de ordenamiento territorial o planes reguladores.

En este sentido, véase la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional al respecto:

l) De conformidad con lo establecido por el artículo 169 de la Constitución Política y 15 de la Ley de la Planificación Urbana, es competencia de las Municipalidades planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio. Para cumplir con este objetivo las Municipalidades pueden implantar planes reguladores en los que podrán determinar -entre otros muchos aspectos (artículo 16 Ley 4240 y sus reformas) - la zonificación del uso de la tierra para vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente. (Sala Constitucional, Resolución N.º 02153 – 1993).

Posteriormente, se reitera dicha posición, cuando indica:

Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y



estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc. (ver además en el mismo sentido, las sentencias número 2153-93, de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo y número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, ambas de este año). (Sala Constitucional, resolución N.º 11397 – 2003).

Al contrastarse la norma constitucional y la línea jurisprudencial antes descrita con el proyecto en cuestión, el resultado desemboca en la existencia de un vicio de constitucionalidad, toda vez que el lenguaje imperativo que se utiliza induce a ambivalencia cuando la debida técnica legislativa debería más bien reforzar la disposición constitucional a propósito de la autonomía municipal.

5. Posible inconstitucionalidad por no regular la situación de funcionarios y empleados de las instituciones que se pretenden fusionar

Si bien el proyecto es claro en cuanto a las derogaciones normativas, lo cierto del caso es que omite por completo cualquier mención sobre la situación laboral de las personas funcionarias y empleadas de las instituciones que se pretenden cerrar o absorber. En efecto, del artículo primero se desprende claramente la “absorción” de dicho nuevo Ministerio respecto de, al menos, el Banhvi y el INVU, pero no se menciona cuál será la situación de las personas funcionarias o empleadas de estas instituciones.

No está de más recordar que la *Constitución Política de la República de Costa Rica* garantiza el trabajo como un derecho fundamental y con los alcances establecidos por la propia Sala Constitucional. Pero tratándose de empleados públicos, la relación laboral adquiere las dimensiones propias del artículo 191 constitucional.

Recordar, además que, a raíz de las recientes reformas legislativas, el régimen de empleo público ha sufrido cambios considerables y las personas funcionarias o empleadas de estas instituciones ya tienen una situación jurídica consolidada, constitucionalmente protegida, con lo cual un cambio en dicha situación debería hacerse por intermedio de ley formal, por cuanto el régimen jurídico de los derechos fundamentales está reservado a la ley.



Pero en la propuesta de ley de comentario no se aprecia ese tipo de regulación, ni siquiera en las normas transitorias, y como no se puede efectuar con la ayuda del reglamento, por la reserva legal antes mencionada, lo cierto del caso es que se incurre en vicios de constitucionalidad relacionados con esta omisión, que se desprende con facilidad del texto en cuestión.

Conclusiones

1. Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se considera que el proyecto de ley analizado violenta los Principios Rectores de Progresividad y No regresión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, principios que a su vez se encuentran consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (e interpretaciones autorizadas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el numeral 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", derechos justiciables ante el sistema judicial local, y en ulterior caso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. Desde la perspectiva del derecho fundamental a la vivienda, el proyecto de ley pretende una reforma estructural que, sin embargo, deja vacíos institucionales y competenciales que no solventa del todo, lo cual acarrea una desprotección de este derecho, contrario al principio de progresividad anteriormente señalado. No existe una relación clara entre lo derogado y lo propuesto, lo que genera preocupaciones latentes desde la perspectiva de este derecho fundamental, en particular en lo relativo al Bono Familiar para la Vivienda, el Sistema de Ahorro y Préstamo del INVU y la desprotección de la regulación territorial con las derogaciones propuestas.
3. La seguridad jurídica, como principio constitucional, evidencia la falta de claridad del proyecto de ley en cuanto a la relación entre el nuevo Ministerio y el Órgano de Valuación Inmobiliaria, sobre todo desde la perspectiva de los administrados y de los eventuales funcionarios.
4. El proyecto de ley resulta contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a las municipalidades (artículo 170 constitucional y su correspondiente línea jurisprudencial constitucional); en particular respecto de las competencias relativas al ordenamiento territorial. Lo anterior se constata con la formulación lingüística del proyecto y el recurso a los verbos conjugados en modo imperativo.
5. Desde la perspectiva de las situaciones jurídicas consolidadas, en particular de aquellas derivadas del artículo 191 constitucional, cabe señalar



que el proyecto presenta un vicio de inconstitucionalidad, en el tanto omite regular la situación de empleo público de las personas funcionarias que laboran en las instituciones que se pretenden fusionar para la creación del Ministerio en cuestión.

ACUERDO FIRME.