



11 de febrero de 2025
AL-DEST-IJU-049-2025

Señores (as)
Comisión Especial de
Reforma del Estado -Área VI- Agropecuarios
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.410

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.410 Proyecto ley, LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS**".

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch/11-2-2025
C. Archivo// SIST-SIL





DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-049-2025

**INFORME DE PROYECTO DE LEY
LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA
Y ASENTAMIENTOS HUMANOS**

EXPEDIENTE N° 24410

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

11 de febrero de 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO	4
1. Resumen del Proyecto	4
2. Antecedentes	4
3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	5
4. Análisis del Articulado	5
5. Aspectos de Técnica Legislativa	15
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	16
III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	17
a) Votación	17
b) Delegación	17
c) Consultas	18
Obligatorias.	18
IV. FUENTES	18

**AL-DEST-IJU-049-2025****INFORME DE PROYECTO DE LEY¹****“LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA
Y ASENTAMIENTOS HUMANOS”****EXPEDIENTE n° 24410****I. ANÁLISIS TÉCNICO****1. Resumen del Proyecto**

La presente iniciativa, como lo indica su título, pretende aparte de la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), establecer el marco normativo por el cual se regirá este.

De esta forma, la iniciativa cuenta con 9 artículos y 3 transitorios. En su artículo uno se dispone la creación de MIVAH. En su artículo 2 establece que el ministro o ministra emitirá las políticas, reglamentos y directrices de organización del ministerio. El artículo 3 versa sobre las funciones del MIVAH. El artículo 4 dispone que el MIVAH podrá contar, mediante la reglamentación correspondiente, con la organización administrativa interna que sea necesaria. El artículo 5 por su parte, decreta que el ministro o ministra es la máxima autoridad del ministerio, y ejerce junto a la presidencia de la república, la dirección y coordinación del sector. En su artículo 6 se disponen las atribuciones del ministro o ministra. En el artículo 7 se establece que el ministro o ministra es la máxima autoridad del ministerio, con apoyo de los viceministros, órganos y departamentos necesarios para el buen desarrollo de la actividad ministerial. El artículo 8 trata sobre las fuentes de financiamiento del MIVAH. El artículo 9 adiciona al MIVAH al artículo 23 de la Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 de 2 de mayo de 1978.

Los transitorios tratan sobre la permanencia en sus labores, de los actuales funcionarios del MIVAH; sobre la continuidad de la forma de financiamiento actual del ministerio; y finalmente se otorgan 6 meses de plazo para la reglamentación de la organización del Ministerio y su proceso de constitución.

2. Antecedentes

En la corriente legislativa se han presentado proyectos con objetivos semejantes a los del proyecto en estudio, buscando otorgar un marco jurídico adecuado al sector vivienda. En ese sentido se puede mencionar los siguientes:

¹ Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya, Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.



Expediente n° 18.876. LEY DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS, el cual fue archivado por vencimiento de plazo cuatrienal desde el 29 de agosto de 2017.

Expediente n° 23.450. CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA, el cual se encuentra actualmente en el orden del día de la Comisión Especial de Reforma del Estado desde el 1 de diciembre de 2022.

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)2

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con afectación positiva sobre la Agenda 2030, presente en el ODS 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas".

Lo anterior, por cuanto sus propósitos se asocian a la meta relacionada con garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho, al pretender dotar al Ministerio de Vivienda de su propia Ley Orgánica como rector técnico y político en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos.

No obstante, corresponderá al respectivo informe jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa en aspectos como por ejemplo que en el inciso i) del artículo 3 se hace referencia a las "instituciones bajo su rectoría", sin que estas sean definidas en ninguna parte o bien, la pertinencia de incluir al Presidente de la República en el segundo párrafo del artículo 5.

4. Análisis del Articulado

Previo a el análisis del texto del presente proyecto, resulta importante entender en su extensión, la situación jurídica actual del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Según nuestro ordenamiento jurídico, los Ministerios deben ser creados por medio de ley; así lo dispone la Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 del 02 de mayo de 1978 en su artículo 24³. Esta normativa resulta clara en cuanto a la reserva de ley existente para la creación de un Ministerio, y aun más, dispone que la ley de creación de estos no puede estar incluida en la ley de presupuesto.

En lo que respecta a los ministros y ministras, quien ejerza la presidencia de la república tiene la potestad de nombrar libremente los ministros y ministras que

² Información suministrada por Tonatiuh Solano Herrera. Director del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

³ Artículo 24. La creación, supresión o modificación de los Ministerios se establecerá por ley distinta a la de presupuesto, sin perjuicio de las potestades de reglamentación interna del Poder Ejecutivo.



considere pertinente⁴. Estos ministros o ministras pueden ser con cartera, cuando se nombren jefes de un ministerio debidamente creado por ley; o sin cartera, cuando sean nombrados para que estén a cargo de un sector específico, pero no de un ministerio propiamente dicho.

En el caso del MIVAH, estamos ante la presencia de un sector (no un ministerio propiamente conformado) ya que no existe una norma creadora del mismo; siendo que lo referente a la creación de dicho sector deviene del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo n° 38536 del 25 de julio de 2014:

"Artículo 2º-De la organización sectorial del Poder Ejecutivo. Un sector es una agrupación de instituciones públicas centralizadas y descentralizadas con acciones afines y complementarias entre sí en áreas del quehacer público, regido por una o un Ministro Rector establecido con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública. Para organizar el funcionamiento del conjunto de instituciones públicas se establecen los siguientes sectores al amparo del Sistema Nacional de Planificación, dirigido y coordinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

n) Vivienda y Asentamientos Humanos.

Artículo 5º-Las y los Ministros Rectores. El Presidente de la República delega en una o un Ministro con cartera, la rectoría de cada uno de los sectores. Corresponderá a las o los Ministros Rectores dirigir y coordinar la realización de las actividades sectoriales. Para ello se establecen las siguientes rectorías:

n) Vivienda y Asentamientos Humanos, bajo la rectoría de la o el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos."

En este sentido la Procuraduría se ha pronunciado en los siguientes términos:

"En relación con la diferencia de funciones de los Ministros con y sin cartera, esta Procuraduría ha indicado que:

"Los Ministros forman parte del Gobierno, y son el Órgano Superior del Ministerio que dirige y representa. Tienen pues un doble carácter: político y administrativo. La primera 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).

La función administrativa se manifiesta en las atribuciones específicas que le corresponden como Jefe de un Ministerio (Biscaretti Di Ruffia, Paolo, op. cit., pág. 458). (...) (Martín Rebollo, Luis, op. cit., págs. 111-112). (...)

En nuestro país, el Ministro sin Cartera no puede desempeñar ninguna de las funciones atribuidas al Poder Ejecutivo (art. 140 constitucional) ni las contempladas en el numeral 28 de la Ley General de la Administración Pública. Tampoco tiene las obligaciones propias de los Ministros de Gobierno (art. 144 constitucional) (Rojas Chaves, Magda, op. cit., págs. 51-52).

En cambio, puede integrar el Consejo de Gobierno con voz y voto, por no exigirse Ministros con Cartera o Ramo específico -como dice la Constitución- expresamente. Máxime que dicho Consejo es un Órgano esencialmente político, característica que tiene el Ministro sin Cartera,

⁴ Constitución Política de Costa Rica. ARTÍCULO 139 Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República:

1) Nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno;

ARTÍCULO 146. (...) Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República.



(art. 147 constitucional y Rojas Chávez, Magda, op. cit., pág. 52). (...) (El resaltado no es del original) (Dictamen C-212-92 de 22 de diciembre de 1992).

Además, se ha señalado por parte de este órgano asesor que:

"No podrá un Ministerio crearse por Decreto Ejecutivo en virtud de existir una reserva de ley en la materia (artículo 141 y 121, inciso 20 de la Constitución Política). Pero esta reserva de Ley no abarca una prohibición para que el Presidente de la República nombre un funcionario con rango de Ministro; es decir, un Ministro sin cartera. Funcionario que no tendrá a su cargo una cartera ministerial y no ejercerá, por ende, actividad administrativa alguna. En ese sentido, se presentará únicamente como funcionario político (...)

Rango que le permite el disfrute de las prerrogativas propias de los Ministros, así como el ejercicio de los poderes políticos -no administrativos- propios de ese órgano." (El resaltado no es del original) (Dictamen C-018-91 de 8 de febrero de 1991).

El artículo en cuestión define las llamadas carteras ministeriales; situación propicia para hacer una diferenciación entre los Ministerios con cartera y los sin cartera.

En el caso de los Ministerios "con cartera" algunas de sus características son: a) creados por Ley ordinaria, b) puede darse el caso de que un Ministro ejerza simultáneamente 2 o más carteras, c) la Competencia del Ministerio es reserva de Ley, d) su regulación interna - dependencias- es a través de Reglamentos de Organización, e) su jerarca -Ministro- tiene voz y voto en el Consejo de Gobierno.

En el caso de los Ministerios "sin cartera" sus características son: a) No están previstos en la Constitución, b) los Ministros no tienen competencias externas ni son titulares de Potestades de Imperio, c) su función es eminentemente política -creados por el Presidente de la República para un fin propio de su Plan de Gobierno-, d) No están obligados a rendir el Informe anual ante la Asamblea Legislativa, e) No pueden refrendar Decretos, acuerdos o Resoluciones del Poder Ejecutivo, f) su jerarca -Ministro- no tiene voto en el Consejo de Gobierno".⁵²

Uno de los aspectos más preocupantes de la situación actual del MIVAH, es el hecho de que aun cuando dicho "ministerio" no se encuentra debidamente creado, es destinatario de partidas presupuestarias dentro del presupuesto nacional. Sobre el asunto, la Sala Constitucional ha declarado:

"III.- PRESUNTA INEXISTENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS. El proyecto de ley consultado, lo constituye en el presente asunto el Presupuesto Ordinario de la República para el año 2007, de modo que cualquier otra cuestión ajena a éste no puede ser evacuada por este Tribunal Constitucional. En todo caso, lo que el Derecho de la Constitución proscribe es que por ley de presupuesto (artículos 176 y 178), dada su limitado contenido y su peculiar naturaleza jurídica, se cree un Ministerio o se le atribuyan competencias, extremo que no sucede respecto del proyecto consultado, puesto que, simplemente le asigna al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos recursos presupuestarios. La sola autorización de gastos a un órgano cuya naturaleza y existencia no es objeto del proyecto consultado, no implica, per se, ningún roce de constitucionalidad, salvo que se utilice ese medio como una forma oblicua o indirecta de constitución o creación del respectivo Ministerio, lo que no sucede en el caso particular, dada la prolongada presencia institucional de la referida cartera en el escenario administrativo y de gobierno de nuestro país, lo que, de por sí, constituye un hecho público y notorio que está relevado de cualquier elemento de convicción. A mayor abundamiento, en el ordenamiento infraconstitucional, existen una serie de disposiciones

⁵ Procuraduría General de la Republica. Dictamen n° 242 del 27 de noviembre de 1995



legislativas –leyes en sentido formal y material- de carácter no presupuestario, a partir de las cuales cabe inferir la existencia y atribución de competencias al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, tales como los artículos 26 de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (No. 7935 de 25 de octubre de 1999 y sus reformas), 11 de la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (No. 7769 de 24 de abril de 1998 y sus reformas) y 5º, inciso c), de la Ley del Impuesto sobre Traspasos de Bienes Inmuebles (No. 6999 de 3 de septiembre de 1985 y sus reformas).”⁶

En la página web del MIVAH se encuentra una breve reseña histórica del “ministerio”, la cual señala la particular situación jurídica del mismo⁷, al igual que un extenso cuadro que contiene las competencias que han sido asignadas al MIVAH por medio de diferentes leyes y decretos ejecutivos.⁸

Es en esta línea de pensamiento que la proponente, en la exposición de motivos, llama la atención al hecho de que *“la Contraloría General de la República (CGR) ha señalado la necesidad imperiosa de que la institución cuente con una ley constitutiva que integre y unifique el marco de acción y competencias del MIVAH en un único cuerpo normativo”*.

Así las cosas, es claro que el MIVAH, en la actualidad, aun cuando se le han atribuido tareas de un ministerio propiamente conformado, no cuenta con una ley de creación, por lo que su situación jurídica actual resulta atípica e incluso contraria al ordenamiento legal, ya que como se citó en líneas anteriores, la creación de ministerios es asunto de reserva de ley.

Dicha situación, hace imperiosa la necesidad de una ley de creación, la cual además de crear la cartera ministerial, deberá, como lo citó la Contraloría General,

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n° 18007 – 2006 del 13 de diciembre de 2006.

⁷ Es así como a mediados de los años setenta, las conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos y su Agenda Hábitat, estimulan una profunda revisión institucional y en 1979, mediante el Decreto N° 10299-P se nombra por primera vez a un ministro de Vivienda, el Ing. Jorge Carballo Wedel (lo que empieza a configurar una única rectoría y sector, que impulsa los objetivos trazados en estas cumbres mundiales de vivienda para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos), un mes después, con el Decreto Ejecutivo 10458-P-DP, se crea el sector Vivienda y Asentamientos Humanos; bajo la conducción de dicho ministro, como rector en este ámbito,

Es importante indicar que mediante una norma presupuestaria en la Ley N° 6542, Presupuesto Ordinario y Extraordinario para 1981, del 16 de Diciembre de 1980, publicada en el Alcance N°22, de la Gaceta N°246 del 24 de Diciembre de 1980, es que se instaura un rubro presupuestario que crea el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En el año 1986, por medio de la Ley N° 7052, se da la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) definiendo como su rector al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), lo que se considera como columna fundamental en el campo de la vivienda de interés social y dando espacio a la participación a nuevos actores como: la banca, cooperativas, mutuales y fundaciones, en los procesos de ahorro, subsidio y financiamiento de las soluciones de vivienda para grupos de bajos ingresos. El Ministro (a) de Vivienda y Asentamientos Humanos preside la Junta Directiva de dicho banco.

El MIVAH ha operado sin ley constitutiva y lo ha hecho al amparo de las leyes presupuestarias o bien, por medio de otras leyes que, a lo largo de los años, constantemente le han atribuido diversas competencias al Ministerio en materia de vivienda, así reconocido mediante la Resolución N° 18007-2006 de las quince horas con veintinueve minutos del trece de diciembre de 2006, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, la ausencia de un marco legal, determina que no existan funciones legalmente establecidas para el MIVAH. Es ese aspecto, el accionar institucional depende de la directriz o lineamiento ministerial. En consecuencia, el Ministerio se define como un órgano de coadyuvancia a la rectoría del Ministro. https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Historia.shtml

⁸ https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Quienes_Somos.shtml.



integrar y unificar el marco de acción y competencias del MIVAH en un único cuerpo normativo.

Ahora bien, aun cuando la creación de un ministerio es resorte de la Asamblea Legislativa, debido a la reserva de ley existente en la materia, esta ley debe ser de carácter bastante genérico, ya que la organización interna del ministerio corresponde al Poder Ejecutivo; por lo que se debe tener la precaución de que el texto de la norma constitutiva del ministerio, no presente invasiones en las competencias de este; situación que violentaría el principio de separación de poderes.

Entrando en el análisis del texto de la iniciativa el artículo 1 crea el MIVAH y lo establece como rector técnico y político en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, esto en concordancia con el artículo 24 de la Ley General de la Administración Pública⁹.

El artículo 3 establece como función del MIVAH: "h) Emitir directrices para la priorización de los recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, necesarios para el cumplimiento de las políticas, planes y programas de vivienda y asentamientos humanos, respondiendo a criterios de eficiencia y eficacia social, equidad de género, sostenibilidad, pertenencia cultural, accesibilidad, calidad de la vivienda y gestión integral del territorio.

Esta disposición presenta roces con lo dispuesto en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), ley n° 7052 del 13 de noviembre de 1986, en la cual se crea el Banco Hipotecario de la Vivienda, y se establece como ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, teniendo su Junta directiva la responsabilidad de determinar la política del Banco y del Sistema en general, aprobar sus planes de trabajo anuales, supervisar la ejecución de éstos y coordinar las actividades del Banco con los sectores público y privado¹⁰.

Actualmente la ley en cita, si le otorga al MIVAH la potestad de definir las prioridades de atención y seleccionar los proyectos, pero solamente en aquellos financiados mediante el Fondo del Bono Colectivo, según lo dispuesto en sus artículos 65^a y 65C:

⁹ Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 del 02 de mayo de 1978.

Artículo 24.-La creación, supresión o modificación de los Ministerios se establecerá por ley distinta a la de presupuesto, sin perjuicio de las potestades de reglamentación interna del Poder Ejecutivo.

¹⁰ Artículo 4°.- Créase el Banco Hipotecario de la Vivienda, como 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 26.- La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

b) Determinar la política del Banco y del Sistema en general, aprobar sus planes de trabajo anuales, supervisar la ejecución de éstos y coordinar las actividades del Banco con los sectores público y privado



"Artículo 65 A- Se crea el Fondo del Bono Colectivo con el objetivo prioritario de financiar el Programa del Bono Colectivo, destinado al financiamiento de la construcción de las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento, energía y comunicación, así como otras obras de naturaleza similar requeridas para el mejoramiento urbano de los asentamientos informales y precarios, incluyendo la adquisición de inmuebles para destinarlos a los usos públicos indicados.

Artículo 65 C- La selección de los proyectos a financiar, bajo la modalidad de bono colectivo, será realizada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah), con base en la población meta definida y los criterios objetivos.

(...)La definición de prioridades para la atención, a través de la modalidad de bono colectivo, corresponderá al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, que tomará en cuenta el grado de integralidad y multisectorialidad de las intervenciones que se proponga realizar en los asentamientos humanos"

Así las cosas, existiría una duplicidad de funciones en dos diferentes órganos públicos, creándose de esta manera una antinomia, la cual violenta el principio de seguridad jurídica; situación que debe ser corregida en el texto de la presente iniciativa.

En otro orden de ideas, los artículos 4, 5 y 7 de la iniciativa, no disponen ningún supuesto que no sea propio de la naturaleza de un Ministerio, por lo que resultan meramente enunciativos, sin tener ningún efecto jurídico real.

El artículo 6 establece las atribuciones de quien ejerza la jerarquía de la cartera ministerial. Es así que en su inciso f) dispone:

"f) Someter ante el Poder Ejecutivo los reglamentos internos y externos necesarios para el mejor desarrollo de los fines del Ministerio."

No resulta claro a que se refiere el texto de la iniciativa con el término "reglamentos externos", ya que, como se citó en líneas anteriores, es responsabilidad del ministro o ministra la organización interna del Ministerio, no pudiendo disponer reglamentos sobre entes u órganos que no pertenezcan a la organización interna de este.

Finalmente, el artículo en estudio, en su inciso g) dispone como atribución del ministro o ministra:

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

Respecto a la autorización para la adquisición, hipoteca, gravámenes y enajenación de bienes, debe tenerse claro que los ministerios no son entes, sino órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo, el cual a su vez es un órgano del Estado, quien es la persona jurídica que ostenta personalidad jurídica, según lo dispone el Código Civil, ley n° 30 del 19 de abril de 1885¹¹, siendo así que este (el Estado), es

¹¹ ARTÍCULO 33.- La existencia de las personas jurídicas proviene de la ley o del convenio conforme a la ley. El Estado es de pleno derecho persona jurídica.



quien puede ser sujeto de adquirir derechos y contraer obligaciones dentro del tráfico jurídico.

De este modo, en nuestro ordenamiento jurídico, quien está facultado para la adquisición, enajenación o venta de bienes, es la persona titular del derecho de propiedad del bien, entendiéndose de esta manera que, en lo referente a los bienes estatales, es el Estado como persona jurídica, y no uno de sus órganos, en este caso un ministerio, quien tiene la potestad de adquirir, enajenar o venderlos.

De lo anterior se colige, que un ministro o ministra no ostenta la potestad de autorizar dichos actos, siendo que este acto correspondería al Poder Ejecutivo, entendiéndose este como la persona que ejerza la presidencia de la república, conjuntamente con el ministro o ministra del ramo.

En este sentido, la Procuraduría se ha referido en los siguientes términos:

"En nuestro medio el Estado es una persona jurídica. Consecuentemente, los órganos que la integran, entre ellos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones no son sujetos de Derecho, por lo que no tienen capacidad para participar del tráfico jurídico, es decir, no son sujetos de derechos y obligaciones, no tienen patrimonio propio, etc. Es por ello, que la personalidad jurídica es un atributo que se predica al Estado, porque es la persona jurídica. Más aún, esta condición la posee en forma exclusiva, por lo que ninguno de sus órganos puede arrogársela. No podemos olvidar, lo que tan acertadamente nos dice García de Enterría sobre el tema, en el sentido de que la personalidad jurídica del Estado es única, originaria, no derivada, superior, indivisible, es decir, no puede ser usurpada o asignada en forma parcial a los órganos que forman parte de él, y coadyuva a la unidad política del Estado (...)

En similar sentido, en el dictamen número C-230-98 del 04 de noviembre de 1998, se expuso:

"En efecto el Estado es el "ente" público mayor con personalidad jurídica propia y capacidad de derecho público y privado (artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública). Los Ministerios no son entes públicos menores (entes descentralizados) son "órganos" constitucionales superiores carentes de personalidad jurídica (artículos 21 y 23 misma Ley). En tal sentido, los Ministerios forman parte del mismo Estado y todos los bienes de estos son propiedad del Estado. De esa suerte, es jurídicamente imposible que el Estado se traspase un bien, asimismo, sea que un órgano lo transmita a otro órgano pues ambos pertenecen a una misma persona jurídica: El Estado¹²."

Resulta importante tener presente que aun cuando la Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 del 02 de mayo de 1978, otorga una personería jurídica especial a los ministros y ministras, para que en nombre del Estado firmen los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio¹³, esta se limita, como bien lo señala el texto de la norma, a los asuntos propios del Ministerio, debiendo

¹² Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica OJ-041-2008 del 20 de junio de 2008.

¹³ Artículo 28.-

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.

2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio;



entenderse como aquellos asuntos del quehacer cotidiano del Ministerio, mas no así, a aquellos referentes a los bienes de este, que estarían dentro del patrimonio del Estado y no directamente de ningún ministerio.

En esta línea de pensamiento, la Procuraduría General ha señalado en la citada Opinión Jurídica OJ-041-2008 del 20 de junio de 2008:

"Diferente es la situación de la personería jurídica, que de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, corresponde, en sede judicial, a la Procuraduría General de la República (inciso a del artículo 3 de su Ley Orgánica), y, en sede extrajudicial, al superior jerarca supremo de la Administración Pública (artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública) y a los Ministros del Estado, que les compete firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de sus ministerios (inciso h del artículo 28 de la Ley General de la Administración Pública). Con base en lo anterior, podemos decir que la personalidad jurídica del Estado es única, lo que no significa que no cuente con varias personerías jurídicas, es decir, con un conjunto de funcionarios autorizados por el ordenamiento jurídico que pueden actuar a su nombre y por su cuenta."

Así las cosas, las atribuciones mencionadas, presentan roces con la legalidad y exceden las atribuciones conferidas a los ministros en el artículo 140 de nuestra constitución Política.

Por otra parte, respecto a la autorización de contratar empréstitos, esta es una potestad de carácter constitucional, exclusiva de la Asamblea Legislativa¹⁴, por lo que dicha disposición tornaría inconstitucional la presente iniciativa.

El artículo 8 de la iniciativa se refiere a los fondos que recibirá el MIVAH como financiamiento, disponiendo que estos podrán proceder de:

- a) *El que establezca el presupuesto general de la República.*
- b) *Donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros.*
- c) *Los fondos que reciba mediante convenios con entidades de desarrollo.*
- d) *El producto de las ventas de proyectos y de asistencia técnica.*
- e) *Las transferencias que realice el Poder Ejecutivo.*

El Ministerio podrá hacer uso de sus recursos ordinarios o extraordinarios bajo la modalidad de presupuesto anual, de fondos de deuda con entidades financieras nacionales o extranjeras, suscribir contratos para la formalización de estructuras asociativas público-privadas, acceder a

¹⁴ Constitución Política de la Republica de Costa Rica y sus reformas, ley nº 0 del 7 de noviembre de 1949.

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

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

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquéllos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.



fondos nacionales e internacionales, donaciones, emisión de bonos y captación de recursos de la cooperación internacional."

Este artículo es copia casi exacta del artículo 16 del expediente n° 23.450. CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TERRITORIO, HABITAT Y VIVIENDA, el cual se encuentra actualmente en el orden del día de la Comisión Especial de Reforma del Estado desde el 1 de diciembre de 2022. Este proyecto pretende no solo la creación del Ministerio citado, sino también la eliminación tanto del INVU como del BANHVI, otorgándole las funciones de estas instituciones al recién creado ministerio¹⁵.

De este modo el artículo 15 del proyecto crea el Fondo de Subsidio del Hábitat (FONHABITAT), y el artículo 16 dispone el financiamiento del fondo¹⁶. Al respecto, este departamento, en su informe AL-DEST- IIN -003-2023 del 06 de febrero de 2023 se refirió en los siguientes términos:

*"La propuesta de ley otorga varias atribuciones al MIHABITAT tanto como órgano rector del Sistema Nacional de Hábitat como también como ministerio, siendo de ellas una de las más importantes las referidas al funcionamiento y financiamiento del Sistema Nacional del Hábitat y el Fondo de Subsidio del Hábitat (este último es el fondo que financia el otorgamiento de subsidios para proyectos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y los programas habitacionales y de mejoramiento de barrios). Entre esas atribuciones otorgadas la más importante es la de operar como intermediario financiero para las que se le otorgan facultades para celebrar contratos y realizar actos administrativos, civiles, industriales o comerciales, incluyendo la constitución de fideicomisos, realizar intermediación financiera y contratar su administración financiera con las entidades financieras supervisadas (art.6 inciso f), conceder créditos a través de vehículos financieros de propósito especial con garantía hipotecaria, y establecer vehículos financieros de propósito especial que puedan establecer y gestionar sistemas de ahorro y préstamos o de préstamos en forma exclusiva. Incluso, según lo dispone el artículo 16 de la propuesta podrá obtener acceso a fondos nacionales e internacionales, realizar emisión de bonos y promover la captación de recursos de la cooperación internacional. Pero la propuesta de ley comete el error de otorgarle esas funciones de contratación y de intermediación financiera a un órgano o ministerio que no ostenta personalidad jurídica y por ende ni capacidad de actuar, por lo que le es imposible jurídicamente ejercer esas atribuciones de intermediación, y consecuentemente poder darle financiamiento al SISHABITAT, al Fondo de Subsidio del Hábitat y de contratar vehículos financieros de propósito especial.
(...)*

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

¹⁵ Artículo 1. Créase 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.

¹⁶ 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.



Se colige de lo anterior que al MIVAH, al igual que todo ministerio, como órgano del poder ejecutivo, le corresponde dirigir y coordinar la Administración del respectivo ramo y obtendrá los fondos necesarios para la realización de sus objetivos, por medio del presupuesto nacional; por lo que deberá preparar el anteproyecto de presupuesto y entregarlo al Ministerio de Hacienda, para que sea incorporado al presupuesto del respectivo año. En este presupuesto se deberá indicar la totalidad de ingresos y gastos esperados para el ejercicio fiscal del siguiente año; así como los montos autorizados para el Ministerio, en armonía con los principios presupuestarios dispuestos en el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley nº 8131 del 18 de setiembre de 2001.

Por esta razón no resulta claro, la intención de introducir fuentes de financiamiento para un Ministerio, diferentes a las del presupuesto de la nación.

A mayor abundamiento en el tema, respecto al inciso *“d) El producto de las ventas de proyectos y de asistencia técnica”*; el mismo MIVAH en su oficio MIVAH-AJ-0055-2024 del 10 de octubre de 2024, en respuesta a la consulta sobre el presente proyecto, recomendó la eliminación del mismo:

“Artículo 8. En este artículo referente a los aportes que recibirá el Ministerio, se recomienda eliminar el inciso d), dado que la asistencia técnica es parte de las competencias del MIVAH, mismo que no realiza venta de proyectos o de servicios.”

Sobre el inciso *“e) Las transferencias que realice el Poder Ejecutivo”*, este departamento en el citado informe AL-DEST- IIN -003-2023 del 06 de febrero de 2023, se refirió en los siguientes términos:

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

Como corolario, respecto a las formas de financiamiento dispuestas en el último párrafo del artículo en estudio, se debe tener presente que, según lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley 8131 del 18 de setiembre de 2001, el único Ministerio con capacidad de endeudamiento es el Ministerio de Hacienda¹⁷; por lo que el MIVAH no poseería

¹⁷ ARTÍCULO 81.- Mecanismos de endeudamiento. El endeudamiento resultante de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y podrá originarse en:

a) La emisión y colocación de títulos de deuda y obligaciones de mediano y largo plazo, es decir, aquellas cuyo vencimiento supere el ejercicio económico en el cual son contraídas.

b) La contratación de créditos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales.

c) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio económico en que se contraen.

d) La consolidación, conversión y renegociación de deudas.

e) La adquisición de bienes y servicios que se paguen total o parcialmente en el transcurso de un ejercicio económico posterior al período de su presupuestación.



potestades suficientes para llevar a cabo las actividades que se le encomiendan en este párrafo.

En este mismo orden de ideas, el proyecto en su transitorio II dispone que el MIVAH mantendrá su forma de financiamiento actual¹⁸, siendo este a través de las partidas destinadas al Ministerio dentro del presupuesto anual, situación confirmada por el señor Yordan Ulate Dondi, enlace legislativo e institucional del MIVAH, quien, ante consulta realizada por este asesor vía correo electrónico, indicó:

"El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos históricamente se ha financiado a través del Presupuesto Nacional de la República, año con año el Ministerio de Hacienda ha destinado contenido presupuestario para el MIVAH."

Finalmente, el artículo 9, dispone la adición del MIVAH a la lista de ministerios existente en el artículo 23 de la Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 de 2 de mayo de 1978, lo que resulta lógico dado la creación del ministerio.

5. Aspectos de Técnica Legislativa

Como se citó en líneas anteriores, todo ministerio debe ser creado por medio de ley, siendo justamente la creación de este el objetivo primordial del proyecto, por lo que se recomienda modificar el título del proyecto a "Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos"

En este mismo sentido, se recomienda modificar el título del capítulo I por "Creación y funciones".

En cuanto a la utilización de un lenguaje neutro se recomienda la sustitución de "presidente" por "presidencia" o "quien ejerza la presidencia" o "la persona presidente" en el párrafo segundo del artículo 5.

En este mismo sentido se recomienda reemplazar "ministro" por "la persona ministra" o "el ministro o ministra" en el texto del artículo 7.

Se recomienda una mejor redacción en el inciso a) del artículo 8, pudiendo ser una opción, a) Aquellos aprobados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de cada año"

ARTÍCULO 84.- Facultades del Ministerio de Hacienda en negociación de crédito externo. Sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento (...).

¹⁸ TRANSITORIO II. El actual sistema de financiamiento del Mivah se mantendrá con la aprobación de este proyecto para que el Ministerio continúe operando a derecho.



II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En el caso del MIVAH, estamos ante la presencia de un sector (no un ministerio propiamente conformado) ya que no existe una norma creadora del mismo.

Uno de los aspectos más preocupantes de la situación actual del MIVAH, es el hecho de que, aun cuando dicho "ministerio" no se encuentra debidamente creado, es destinatario de partidas presupuestarias dentro del presupuesto nacional.

La Contraloría General de la República (CGR) ha señalado la necesidad imperiosa de que la institución cuente con una ley constitutiva que integre y unifique el marco de acción y competencias del MIVAH en un único cuerpo normativo.

Se le han atribuido al MIVAH tareas de un ministerio propiamente conformado, pero este no cuenta con una ley de creación, por lo que su situación jurídica actual resulta atípica e incluso contraria al ordenamiento legal.

Se establece como función del MIVAH: "Emitir directrices para la priorización de los recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda". Esta disposición presenta roces con lo dispuesto en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), ley n° 7052 del 13 de noviembre de 1986, ya que se crea una duplicidad de funciones en dos diferentes órganos públicos, creándose de esta manera una antinomia, la cual violenta el principio de seguridad jurídica; situación que debe ser corregida en el texto de la presente iniciativa.

Los artículos 4, 5 y 7 de la iniciativa, no disponen ningún supuesto que no sea propio de la naturaleza de un Ministerio, por lo que resultan meramente enunciativos, sin tener ningún efecto jurídico real.

No resulta claro a que se refiere el texto de la iniciativa con el término "reglamentos externos", siendo responsabilidad del ministro o ministra la organización interna del Ministerio, no pudiendo disponer reglamentos sobre entes u órganos que no pertenezcan a la organización interna de este.

Los ministros o ministras no ostentan la potestad de autorizar la adquisición, enajenación o venta de bienes de manera individual, siendo que este acto corresponde al Poder Ejecutivo, entendiéndose este como la persona que ejerza la presidencia de la república, conjuntamente con el ministro o ministra del ramo.

Ley General de la Administración Pública, ley n° 6227 del 02 de mayo de 1978, otorga una personería jurídica especial a los ministros y ministras, para que en nombre del Estado firmen los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio, esta se limita a los asuntos propios del Ministerio, no así, a aquellos referentes a los



bienes de este, que estarían dentro del patrimonio del Estado y no directamente de ningún ministerio. Así las cosas, las atribuciones que se pretenden otorgar al ministro o ministra del MIVAH en este sentido, presentan roces con la legalidad y exceden las atribuciones conferidas a los ministros en el artículo 140 de nuestra constitución.

Respecto a la autorización de contratar empréstitos, esta es una potestad de carácter constitucional, exclusiva de la Asamblea Legislativa, por lo que dicha disposición tornaría inconstitucional la presente iniciativa.

Al MIVAH le corresponde dirigir y coordinar la Administración del respectivo ramo y obtendrá los fondos necesarios para la realización de sus objetivos, por medio del presupuesto nacional.

No resulta claro, la intención de introducir fuentes de financiamiento para un Ministerio, diferentes a las del presupuesto de la nación.

La asistencia técnica es parte de las competencias del MIVAH, mismo que no realiza venta de proyectos o de servicios.

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

Respecto a las formas de financiamiento dispuestas en el último párrafo del artículo 8, se debe tener presente que, según lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley 8131 del 18 de setiembre de 2001, el único Ministerio con capacidad de endeudamiento es el Ministerio de Hacienda; por lo que el MIVAH no poseería potestades suficientes para llevar a cabo las actividades que se le encomiendan en este párrafo.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a) Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, en atención al artículo 119 de la Carta Política.

b) Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política, el conocimiento de este proyecto puede delegarse en una comisión con potestad legislativa plena.



c) Consultas

Obligatorias.

Todas las municipalidades del país.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Banco de Costa Rica (BCR).

Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

IV. FUENTES

Constitución Política de la Republica de Costa Rica y sus reformas, ley nº 0 del 7 de noviembre de 1949.

Código Civil, ley nº 30 del 19 de abril de 1885.

Ley General de la Administración Pública, ley nº 6227 de 2 de mayo de 1978.

Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), ley nº 7052 del 13 de noviembre de 1986.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley 8131 del 18 de setiembre de 2001.

Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Decreto Ejecutivo nº 38536 del 25 de julio de 2014.

Procuraduría General de la Republica. Dictamen nº 242 del 27 de noviembre de 1995.

Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica OJ-041-2008 del 20 de junio de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución nº 18007 – 2006 del 13 de diciembre de 2006.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) oficio MIVAH-AJ-0055-2024 del 10 de octubre de 2024.



Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. AL-DEST- IIN -003-2023
del 06 de febrero de 2023.

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

Elaborado por: asv
/*lsch// 11-2-2025
c. arch// 24410 IJU -SIL-SIST