



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020

MIVAH-DMVAH-0413-2020

Señora
Geannina Dinarte Romero
Ministra
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

ASUNTO: En atención a los oficios MTSS-DESAF-OF-612-2020 - MTSS-DESAF-OF-672-2020

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención -entre otros- a los oficios de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, MTSS-DESAF-OF-612-2020 del 21 de mayo del 2020 y MTSS-DESAF-OF-672-2020 del 9 de junio del 2020, MTSS-DMT-OF-608-2020 del 01 de junio del 2020, procediendo también a ampliar nuestras respuestas contenidas en los oficios GG-OF-0629-2020 del 9 de junio del 2020 y GG-OF-0630-2020 del 9 de junio del 2020.

Procedemos a referirnos a la naturaleza jurídica del Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI), la forma en que dicho Fondo se ve afectado por la emisión de la Ley Número 8783 de 13 de Octubre del 2009 denominada “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, y la decisión del Ministerio de Trabajo y la Dirección del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), de detener las transferencias de recursos al BANHVI, debido a que consideran esos órganos que los recursos solo pueden destinarse para personas en pobreza y pobreza extrema y no a los beneficiarios de los niveles de ingreso del segundo al sexto, previstos en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (LSFNV).

Formulamos finalmente la petitoria de que se reactiven y no se detengan las transferencias de fondos al BANHVI hasta que se dirima o disipe cualquier duda que al efecto pueda existir, para no detener el servicio público que brinda y administra el BANHVI, dado que, de ser así, se va a generar un serio daño a los programas de vivienda del Estado.

I.- Naturaleza del FOSUVI: La LSFNV crea el FOSUVI como un Fondo administrado por el BANHVI, destinado a subsidiar soluciones de vivienda y que forma parte del patrimonio del



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 2 de 16

BANHVI (artículos 34 y 46 entre otros). De acuerdo con el artículo 46 antes indicado, parte de los recursos del FOSUVI provienen del FODESAF.

El FODESAF por su parte es un Fondo administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Esto no significa sin embargo que el FOSUVI forme parte del FODESAF. El FOSUVI es un fondo autónomo, patrimonio del BANHVI y administrado por esta entidad, por disposición de ley formal. Si bien es cierto, se financia parcialmente por el FODESAF, una vez que éste último gira los recursos a que se refiere el artículo 46 de la Ley del SFNV, tales recursos se integran al FOSUVI y su disposición y administración se rige por la normativa de la LSFNV.

El FODESAF conserva facultades de fiscalización y de control sobre el FOSUVI, pero es entendido que deben ejercerse para supervisar que el BANHVI administre los recursos al tenor de la ley de creación del FOSUVI. Interpretar lo contrario equivale a indicar que el FOSUVI no es un fondo autónomo que forma parte del patrimonio del BANHVI, desconociéndose de esa forma su creación por ley especial.

La anterior no es una tesis del BANHVI. Se trata también del criterio de la Contraloría General de la República. En oficio de fecha 01 de abril de 1996, dicho órgano indicó:

“... la transferencia de recursos del FODESAF al BANHVI se otorga vía ley ordinaria de la República y ... en consecuencia una vez que los mismos ingresan al patrimonio del Banco (Hipotecario de la Vivienda) pasan a formar parte de un fondo especial e independiente que se rige por su propia normativa”.

Y en oficio 03393 (FOE-SO-138) del 29 de marzo del 2001, indicó también la Contraloría General de la República:



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 3 de 16

“... los recursos que por disposición de ley salen del FODESAF con el propósito de financiar programas o instituciones, dejan de formar parte de los dineros para los pobres y se constituyen en fuente de financiamiento de un organismo, totalmente aparte de la DESAF”.

Esta es la posición correcta y no porque deviene de una interpretación legal. Es la ley formal misma. Desconocer esta posición es desconocer la ley de creación del respectivo fondo, en este caso del FOSUVI. Ningún sentido tendría su creación por medio de ley formal, con sus propias disposiciones de funcionamiento, si se interpreta que los recursos siguen siendo parte del FODESAF.

Es correcto interpretar que los recursos continúan siendo parte del FODESAF y que la entidad receptora queda sujeta totalmente a la normativa de ese fondo para su uso y disposición, en los casos en que la entidad receptora no cuenta con un fondo especial creado por ley y al cual se integren tales recursos, como sucede con el caso del FOSUVI. De no ser así, prevalece lo antes indicado.

En el Alcance Número 42 a La Gaceta Número 199 del 14 de octubre del 2009 se publicó la Ley Número 8783 de 13 de octubre del 2009 denominada “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”.

Cabe preguntarse si la entrada en vigencia de esta ley deja sin efecto las disposiciones de la Ley del SFNV relacionadas con la creación y funcionamiento del FOSUVI.

La respuesta es que únicamente le afecta en cuanto a la reforma del artículo 46 inciso a) de la Ley del SFNV ordenada por el artículo 4 de la “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”. La Ley del SFNV es una ley especial; su modificación por ley posterior requiere de reforma expresa, como sucede con el artículo 46 inciso a).

De ahí –por ejemplo– que si los gastos administrativos a que se refiere el artículo 49 de la Ley del SFNV no han sufrido una modificación expresa, no es factible interpretar que dicha norma



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 4 de 16

quedó derogada por el artículo 18 párrafo segundo de la “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”. Es cierto que esta última disposición señala que los fondos del FODESAF no pueden ser utilizados en gastos administrativos, lo que debe entenderse que se aplica cuando la entidad y el fondo receptores de tales recursos no cuenten con una ley especial que autorice tales gastos administrativos. Porque si así fuere, esa disposición especial requeriría de derogatoria o de modificación especial, lo cual no sucede con el artículo 49 de la Ley del SFNV, ley esta última que solo ha sido modificada expresamente en su artículo 46 inciso a) como antes se indicó.

Es la propia “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” la que termina de confirmar lo antes expuesto. El artículo 3 inciso f) dispone que corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) un porcentaje de los ingresos del FODESAF. Luego, respecto a los gastos administrativos, señala esa disposición:

“... Se exceptúa al INAMU de la prohibición de destinar recursos a gastos administrativos, en virtud de que cuenta con la autorización legal para presupuestar, como propios, los recursos recibidos por cualquier institución o fondo estatal” (el subrayado no es del original).

Esa misma motivación que sirve de apoyo para sustentar la excepción aplicable al INAMU, es precisamente la que se presenta para el FOSUVI, quien cuenta “... con la autorización legal para presupuestar, como propios, los recursos recibidos por cualquier institución o fondo estatal ...”. Y no solo porque se trata de un fondo autónomo, creado por ley especial, sino porque la Ley del SFNV dispone en su artículo 34, lo siguiente (en lo que interesa):

“Artículo 34.- El patrimonio del Banco (Hipotecario de la Vivienda) estará formado por sus recursos de capital y de reservas ... Los recursos de capital estarán constituidos ... por los recursos del Fondo de Subsidios para Vivienda ... y por las asignaciones de capital posteriores que el Estado, los organismos internacionales u otras personas físicas o jurídicas de donen o entreguen en cualquier forma ...”.



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 5 de 16

Es claro entonces que este artículo 34 le concede al BANHVI autorización legal "... para presupuestar, como propios, los recursos recibidos por cualquier institución por cualquier institución o fondo estatal" por medio del FOSUVI, fondos que forma parte del patrimonio de esta entidad y que, por consiguiente, son propios. Se trata de la misma situación jurídica y fáctica a que se refiere –para el INAMU– la excepción prevista en el artículo 3 inciso f) de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (reformada por Ley N. 8783/09).

Adicional a lo antes expuesto, es necesario tener presente los siguientes argumentos:

a.-) El FOSUVI fue creado por medio de la Ley del SFNV (N. 7052/86) y desde el momento mismo de su creación se autorizó el pago de un porcentaje de dicho fondo (y como gastos administrativos) a favor de las entidades autorizadas del SFNV y del BANHVI. Esto implica que desde su creación y hasta el día de hoy, el FOSUVI ha contado con autorización de ley especial para incurrir en este tipo de gastos. No solo el gasto se encuentra autorizado, sino su porcentaje y la limitación para utilizarlo en ciertas actividades. En el año 2003 se reforma la respectiva disposición legal, aumentando, no disminuyendo, el porcentaje de estos gastos, lo cual refuerza la tesis de que son una parte sustancial del funcionamiento de este Fondo.

b.-) La Ley de "Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares" (N. 8783/09) tiene como finalidad reformar a su vez la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, no crear ni el fondo del FODESAF ni el fondo del FOSUVI.

Se reforma básicamente todo el marco legal general del funcionamiento del FODESAF, lo que implica que si uno de los fondos que financia el FODESAF funciona a su vez con un marco legal especial, se requiere de reforma legal expresa para considerarlo modificado, ejemplo de lo cual es el artículo 4 de la Ley N. 8783/09 (al reformar expresamente el artículo 46 de la Ley N. 7052/86).

c.-) De acuerdo con el artículo 10 del Código Civil, las normas se interpretarán en relación con el contexto, los antecedentes históricos y la realidad social del tiempo en que deben ser aplicadas,



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 6 de 16

atendiendo a su espíritu y finalidad. El contexto, los antecedentes históricos y la realidad social del FOSUVI permiten determinar claramente que siempre ha sido un fondo especial y que su legislación autoriza el pago de gastos administrativos con cargo al mismo. El espíritu y la finalidad de tales gastos ha sido el de garantizar el funcionamiento del fondo por lo que no se puede concluir que el espíritu y finalidad de la Ley N. 8783/09 sea la de detener el funcionamiento del FOSUVI y con ello parte esencial de la actividad del Estado.

d.-) El FOSUVI es el fondo que financia un servicio público asistencial del Estado que es el otorgamiento de subsidios habitacionales para solucionar problemas de vivienda. Uno de los principios del servicio público es el de continuidad. Se debe garantizar siempre la continuidad del servicio (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública).

Si la ley especial no ha sido reformada expresamente y si los gastos administrativos del FOSUVI previstos en la Ley N. 7052/86 son esenciales para el funcionamiento de dicho Fondo, no es factible detener el servicio público entendiendo que la ley (marco) general deroga tácitamente la ley especial que regula expresamente el FOSUVI.

e.-) Si finalmente se aceptara que existe una duda al respecto, deben aplicarse las siguientes dos reglas previstas por ley especial en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública:

i.- La interpretación que se haga debe satisfacer el interés público (o lo que viene a ser lo mismo, el servicio público).

ii.- En caso de conflicto entre el interés público y el interés de la Administración Pública, prevalece el interés público y el interés público en este caso se encuentra representado por la continuidad del servicio público asistencial que brinda el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por medio del FOSUVI.



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 7 de 16

II.- El Dictamen C-74-2014 del 6 de marzo del 2014 de la Procuraduría General de la República.

Mediante oficio GG-2002-10-2013 del 15 de octubre de 2013, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) solicitó el criterio de la Procuraduría General de la República, sobre “la procedencia legal de que el IMAS aplique lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°34786-MP-S-MEP; en concreto, ...(sobre) ... si este Instituto se encuentra facultado legalmente para otorgar beneficios, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, a personas o familias que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, riesgo social o exclusión, pero no en condición de pobreza y pobreza extrema.”

Al respecto y en lo que interesa, la Procuraduría indicó al IMAS lo siguiente:

“... el legislador autorizó al IMAS a invertir los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a personas o familias que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.

Ahora bien, analizando el Decreto Ejecutivo 34786 del 1 de octubre de 2008, éste encarga al IMAS la administración de los recursos del programa Avancemos, estableciendo en lo que interesa lo siguiente:

“Artículo 6º—**De los beneficiarios del Programa:** La Población Objetivo del Programa son familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y los veinticinco años, que viven en condiciones de **pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión** que necesiten apoyo económico para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria.

Artículo 7º—**Del perfil de las familias beneficiarias del programa avancemos:** Podrán ser incorporados al programa, según disponibilidad presupuestaria, las familias en condiciones de **pobreza, en riesgo, vulnerabilidad social y exclusión** que cuenten con adolescentes y jóvenes que cumplan con el siguiente perfil:



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 8 de 16

El IMAS tendrá como familias beneficiarias aquellas con adolescentes y jóvenes que hayan completado la educación primaria y que cumplan con los parámetros de calificación establecidos por el IMAS. Se excluyen del trámite de aplicación de fichas a los estudiantes que provienen de FONABE, según el artículo 10 de este Decreto.

Considerando este perfil el IMAS regulará por vía de reglamento o manual de procedimientos internos los requisitos que para la ejecutiva tramitación del beneficio sean jurídica y técnicamente procedentes y necesarios.” (La negrita no forma parte del original)

De las normas citadas, se desprende que el Decreto Ejecutivo 34786, establece como beneficiarios del programa Avancemos a personas en pobreza, riesgo, vulnerabilidad social y exclusión. Si bien dichas normas no definen qué se entiende por dichos conceptos, lo cierto es que los criterios de vulnerabilidad social y exclusión no son excluyentes de la condición de pobreza y pobreza extrema que estableció el legislador como requisito para otorgar beneficios del fondo de Asignaciones Familiares ...

De lo anterior, debemos concluir que el legislador autorizó al Instituto Mixto de Ayuda Social a destinar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a personas o familias que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema. De ahí que los criterios de vulnerabilidad social y exclusión que se establecen en el Decreto Ejecutivo 34786 del 1 de octubre de 2008 para otorgar los beneficios del programa Avancemos, no podrían ser excluyentes de la condición de pobreza y pobreza extrema establecidos legalmente”.

Como se observa claramente, el contenido, alcance y conclusiones de este dictamen en nada se relaciona con el contexto legal de creación del FOSUVI por medio de la Ley del SFNV. El Programa Avancemos a que se refiere el dictamen tiene sus alcances muy limitados por la vía del decreto ejecutivo (ver normas transcritas en el dictamen). El tema y asunto ahora es que la Ley del SFNV (ley formal de la República) crea el FOSUVI y señala expresamente quienes son sus beneficiarios, estableciendo que los grupos o núcleos familiares cuyos ingresos mensuales se encuentren entre uno y seis salarios mínimos de uno obrero no especializado de la industria de la construcción, pueden ser sujetos de los subsidios del bono familiar de vivienda.



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 9 de 16

Lo anterior es ley formal de la República y no lo puede desconocer el FODESAF. Lo contrario equivale a concluir que por esa vía de la interpretación del FODESAF, se “deroga” o deja sin efecto, la mayor parte de los alcances del FOSUVI, dado que el FODESAF indica que sujetos beneficiarios de sus recursos y por la vía del bono familiar solo pueden ser las familias cuyos ingresos familiares mensuales no superen un salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción, siendo que la Ley del SFNFV, refiere que sus alcances abarcan hasta las familias de los seis salarios ya indicado.

El IMAS no cuenta con un fondo especial, creado por ley formal, para la administración del Programa Avancemos, como si sucede con el BANHVI y el FOSUVI. Ergo, de lo anterior se sigue que el citado dictamen no se relaciona con la temática bajo estudio. Son dos contextos, dos instituciones (BANHVI-IMAS) y dos programas, totalmente diferentes, con dos regulaciones muy diferentes y no susceptibles de comparación o equiparación.

III.- El Dictamen C-370-2019 del 12 de diciembre del 2019 de la Procuraduría General de la República.

Mediante el Dictamen C-370-2019 del 12 de diciembre del 2019, la Procuraduría General de la República evacúa una consulta del Despacho de la Señora Ministra de Trabajo, sobre las potestades fiscalizadoras del DESAF y la suspensión del traslado de recursos a aquellos programas cuyo financiamiento se encuentre establecido por ley y que puedan incumplir ciertos requisitos establecidos por la DESAF para evaluación, control, seguimiento y fiscalización de recursos del FODESAF.

La Procuraduría General de la República concluye que la Dirección General del FODESAF tiene potestades de fiscalización y de control sobre los programas que interesan, incluso de retención de recursos cuando se demuestre que se incumplen las finalidades, se desvían recursos o simplemente no se utilizan los girados. Al respecto debemos indicar que el BANHVI está de



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 10 de 16

acuerdo con tales conclusiones. De hecho, consideramos que son las únicas a las que se puede arribar. No han sido discutidas o cuestionadas por el BANHVI en ningún momento.

Lo que está en discusión son otros factores o temas, como la población objetivo, los gastos administrativos y la retención de recursos cuando no se presentan ninguno de los hechos o factores que menciona la Procuraduría General de la República. Son asuntos y contextos diferentes.

De hecho, por ejemplo, en materia de gastos administrativos, la misma Procuraduría General de la República concluye en la misma forma en que lo hace el BANHVI. Al respecto señala que:

“... los recursos no solo deben destinarse a financiar de forma exclusiva los programas que indica la Ley ... Además, ... no pueden ser destinados a financiar gastos administrativos de la entidad que ejecuta los programas ... Se exceptúan de esa prohibición los casos expresamente señalados en el artículo 3 de la Ley ... como es el caso ... del Fondo de Subsidios para la Vivienda ... Programas respecto de los cuales se autoriza cubrir determinados gastos administrativos, ciertamente, que estos gastos estén referidos al programa mismo ...”.

De acuerdo con lo anterior, debemos tener presente entonces que este dictamen tampoco se refiere a los puntos centrales de la discusión. El tema de las potestades de fiscalización no se discute. Y por el contrario, en uno de los temas que si están en discusión, cual es el de los gastos administrativos, dicho dictamen coincide clara y expresamente con la posición del BANHVI.

IV.- Sobre la medida de no realizar transferencias al BANHVI-FOSUVI ordenada por el Ministerio de Trabajo-FODESAF.

FODESAF plantea al BANHVI su posición sobre la población beneficiaria de sus recursos y por la vía del bono familiar de vivienda, solicita el reintegro de ciertos recursos y detiene nuevas transferencias. Media en este asunto, como se ha explicado, no la detección de irregularidades debido, por ejemplo, a deficiente administración de los fondos, sino una discrepancia legal en



Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 11 de 16

cuanto a la interpretación de normas. (Discrepancia que es cíclica y se ha presentado varias veces desde la creación del FOSUVI desde hace tres décadas, lo que de por sí demuestra que lleva razón el BANHVI dado que, de no ser así, no habría operado el FOSUVI durante ese período tan extenso).

El BANHVI, por medio del FOSUVI, tiene a su cargo un servicio público asistencial: otorgar subsidios directos para dotar a las familias de vivienda propia. El artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública indica lo siguiente:

“Artículo 4: La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta **en su conjunto** a los principios fundamentales del servicio público, **para asegurar su continuidad, su eficiencia**, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”.

Esta norma es aplicable, al unísono, al BANHVI y al FODESAF. Si FODESAF tiene alguna duda sobre la aplicación de la ley vigente en la materia, tiene derecho a plantearla y discutirla. Pero en el ínterin no puede detener las transferencias de recursos al FOSUVI. Por el contrario, mientras la discusión se dirime, debe mantenerlas. Lo contrario, tal y como lo está haciendo hoy día, equivale a violentar los principios fundamentales del servicio público en perjuicio directo de las familias solicitantes de subsidios del bono familiar de vivienda para procurarse vivienda propia.

Estos programas no pueden detenerse. Como antes se indicó, si se acepta que existe una duda al respecto, deben aplicarse las reglas previstas en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública: **i.-** La interpretación que se haga debe satisfacer el interés público (servicio público), y **ii.-** En caso de conflicto entre el interés público y el interés de la Administración Pública, prevalece el interés público y el interés público en este caso se encuentra representado por la continuidad del servicio público asistencial que brinda el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por medio del FOSUVI.



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 12 de 16

Toda discusión en marcha es válida pero los programas deben continuar. La Sala Constitucional, mediante Voto Número 2006-005978 de las 15:17 minutos del 3 de mayo de 2006, dictado en expediente de acción de amparo número 05-008519-0007-CO, resolvió, en lo conducente:

“... esta Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones que, ante destinos específicos previstos en una ley ordinaria, el Poder Ejecutivo y el legislador presupuestario se encuentran limitados en su discrecionalidad, de modo que el Presupuesto de la República debe contener las partidas necesarias para hacer frente a las obligaciones impuestas por la Ley ordinaria ... En el caso concreto se determinó que ... los ingresos reales del Fondo (de Subsidios para Vivienda) no fueron engrosados debido a la omisión de las autoridades del Ministerio de Hacienda de girar la suma proveniente del 20% del Impuesto Sobre las Ventas y ello, indudablemente, repercute en el monto que recibió el Banco Hipotecario de la Vivienda para la administración del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). Es evidente que la dotación de recursos en la medida que lo prevén las leyes sobre la materia, permitiría al Banco desarrollar una serie de programas y actividades que brinden soluciones efectivas de vivienda para las clases más desposeídas y en esa medida el amparo debe ser estimado ... y ... lo que procede es declarar con lugar el amparo y prevenir a las autoridades recurridas para que no incurran en la omisión de girar al Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF) y, por ende, al Banco Hipotecario de la Vivienda, las transferencias legales que les corresponde ...”.

También es necesario tener presente que los recursos que FODESAF gira al BANHVI no son de esta entidad, ni de las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. El BANHVI administra los recursos en estricta conformidad con la Ley del SFNV, no puede desviar su destino y no es que los recursos se integran a su patrimonio. Finalmente se integran, por los medios ya conocidos, al patrimonio de cada familia beneficiaria, mediante la entrega de viviendas.

Por medio de la opinión jurídica número OJ-129-99 del 10 de noviembre de 1999, la Procuraduría General de la República indicó, en lo conducente:

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 13 de 16

“... B-. LA ENTIDAD CARECE DE LIBRE DISPOSICIÓN DE LOS RECURSOS: Como se indicó en la Opinión Jurídica N. OJ-119-99, los fondos del FOSUVI tienen un destino específico fijado por la ley, que no puede ser modificado ni por el BANHVI ni por la entidad autorizada. De modo que sólo pueden ser utilizados para la finalidad social definida por la ley: dar subsidios a las familias de menores recursos para que adquieran o construyan una vivienda.

La definición legal del destino constituye, ciertamente, un límite legal al empleo de los recursos. La entidad autorizada no sólo debe administrar los recursos en los términos que le haya indicado el BANHVI, sino que incluso en el cumplimiento de su papel de administrador debe respetar el destino de los ingresos, por lo que sólo podrá desembolsarlos a favor de aquél que ha sido seleccionado por el Ente rector del sector. En ese sentido, carece la entidad financiera de una libertad de disposición de los recursos. Consecuentemente, está imposibilitada para destinar esos recursos al cumplimiento de sus actividades y fines como entidad financiera. Resulta plenamente aplicable lo indicado por la Procuraduría en su anterior Opinión Jurídica en el sentido de que:

"En el tanto en que los recursos del FOSUVI pasen a la entidad autorizada -una vez determinada y calificada la persona beneficiaria del bono- para que los traslade al beneficiario, se sigue que, efectivamente, la entidad carece de un poder de disposición de los recursos, debiendo custodiarlos y administrarlos para que se cumpla su destino legal. Cabe aceptar, además, que los recursos no entran a un fondo común de la entidad autorizada, que le permita destinarlos a sufragar los gastos de su funcionamiento".

Dos aspectos deben ser enfatizados respecto de lo anterior: los recursos no ingresan al patrimonio de la entidad, se trata de recursos que ella administra a nombre y por cuenta de otro, por una parte. Este hecho por sí solo implicaría que no tiene posibilidad de disponer libremente de los bienes. Imposibilidad que es más evidente si se considera que es la propia ley la que define el fin social de los recursos. Estos tienen un destino específico: sea el bono de la vivienda y la entidad se encuentra ligada por el hecho de que los ingresos son depositados para ser



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 14 de 16

entregados a personas determinadas por el Banco Hipotecario, por otra parte. La ausencia de libertad de disposición es, entonces, absoluta ...”.

Como se observa, no existe ninguna razón para detener el giro de los recursos o transferencias al FOSUVI. No una razón legalmente válida. El servicio público y los programas de vivienda de interés social deben seguir su curso y una discusión legal en marcha debe esperar su conclusión definitiva para la adopción de las medidas definitiva. No en sentido inverso. En ese sentido y orden, solicitamos que se ordene y reactiven las transferencias al FOSUVI y que se formule, de parte de ambas entidades y en conjunto, una consulta legal ya sea a la Procuraduría General de la República o a la Contraloría General de la República, para dirimir cualquier duda o discrepancia que al efecto exista.

V.- Conclusiones: En resumen y en conclusión, debemos indicar que:

- 1.- La transferencia de recursos del FODESAF al FOSUVI se otorga vía ley ordinaria de la República y una vez que los recursos ingresan al patrimonio del BANHVI pasan a formar parte de un fondo especial e independiente (el FOSUVI) que se rige por su propia normativa. El FOSUVI es parte del patrimonio del BANHVI por disposición de ley formal.
- 2.- La LSFNV contiene las normas especiales que regulan la organización y el funcionamiento del FOSUVI. Para que estas normas queden sin efecto, se requiere de modificación expresa de ley posterior.
- 3.- La “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” solo modifica el artículo 46 inciso a) de la LSFNV. Los gastos administrativos a que se refiere el artículo 49 de esta última ley no han sufrido una modificación expresa en la “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”. No es factible interpretar que dicha norma fue derogada tácitamente por el artículo 18 párrafo segundo de la “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”. Esta última disposición únicamente se aplica cuando la entidad y el fondo receptores de los recursos no cuentan con una ley especial que a su vez autoriza los



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 15 de 16

gastos administrativos, como sucede con el citado artículo 49 de la LSFNV, que no ha sufrido cambio ni modificación alguna.

4.- El contenido, alcance y conclusiones del dictamen C-74-2014 del 6 de marzo del 2014 de la Procuraduría General de la República, en nada se relaciona con el contexto legal de creación del FOSUVI por medio de la Ley del SFNV. El Programa Avancemos del IMAS en nada se relaciona ni se parece en su creación y normativa al FOSUVI.

5.- El dictamen C-370-2019 del 12 de diciembre del 2019, de la Procuraduría General de la República concluye que la Dirección General del FODESAF tiene potestades de fiscalización y de control sobre los programas que interesan, conclusiones que no han sido discutidas o cuestionadas por el BANHVI, siendo que están en discusión otros factores o temas, como la población objetivo, los gastos administrativos y la retención de recursos cuando no se presentan ninguno de los hechos o factores que menciona la Procuraduría General de la República, y en lo que se refiere a la materia de gastos administrativos, la misma Procuraduría concluye en la misma forma en que lo hace el BANHVI.

6.- No existe ninguna razón legalmente válida para detener el giro de los recursos o transferencias al FOSUVI. El servicio público y los programas de vivienda de interés social deben seguir su curso y una discusión legal en marcha debe esperar su conclusión definitiva para la adopción de las medidas definitiva. En ese sentido, solicitamos que se ordene y reactiven las transferencias al FOSUVI y que se formule, de parte de ambas entidades y en conjunto, una consulta legal ya sea a la Procuraduría General de la República o a la Contraloría General de la República, para dirimir cualquier duda o discrepancia que al efecto exista.

Agradecemos su atención y ayuda.



**Despacho Ministerial
de Vivienda y
Asentamientos Humanos**

16 de junio de 2020
MIVAH-DMVAH-0413-2020
Página 16 de 16

Sin otro particular se despide atentamente,

Irene Campos Gómez
Ministra
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Adjunto: Oficio 3393 (FOE-SO-138) 29 de marzo del 2001
Oficio 003861 del 19 de abril de 1996, Contraloría General de la República
Oficio PGR-C370-2019, Contraloría General de la República
Oficio MTSS-DMT-OF-608-2020, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

CAP

C:
 Archivo