

21 de enero de 2021  
C-016-2021

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Estimada señora:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República me refiero al oficio MTSS-DMT-OF-1715-2019, del 13 de noviembre de 2019, suscrito por la antigua ministra de esa cartera, señora Geannina Dinarte Romero, en el que como superior jerarca del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante FODESAF), advierte de una antinomia legal entre los artículos 2 y 3, letra m), de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (n.º5662 del 23 de diciembre de 1974) – en lo sucesivo LDSAF o Ley n.º5662 – reformada integralmente por la Ley n.º 8783, del 13 de octubre del 2009, de un lado, y lo dispuesto por los artículos 46, 50 y 51 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), n.º7052 del 13 de noviembre de 1986 – en adelante LSFNV o Ley n.º7052 – con la reforma hecha por la Ley n.º9209 del 20 de febrero del 2014, de otro, en relación con la regulación de las condiciones para seleccionar a los posibles beneficiarios del programa del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), que a su vez recibe un aporte del FODESAF y cuyos recursos están destinados a personas en condición de pobreza o pobreza extrema, mientras que el Fosuvi amplía el criterio de beneficiarios, por lo que consulta:

*"1.- Considerando la interpretación y los alcances de aplicación de la Ley 9209, que crea el Programa Fondo de Subsidios para la Vivienda, ¿Quiénes son los beneficiarios de los recursos financieros del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares?*

*2.- ¿Cuál de las dos normas prevalece para su ejecución?"*

Posteriormente, en reunión virtual sostenida el 18 de junio de 2020 con la ex ministra Geannina Dinarte Romero y con la presencia de la señora Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y Presidenta del BANHVI, ingeniera Irene Campos Gómez, y sus respectivos equipos de trabajo, se aclaró el punto consultado en el sentido de si los recursos que son trasladados del FODESAF al Fosuvi pueden ser usados para

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 2

atender a todos los beneficiarios de este último programa, aunque no presenten condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Procedemos, entonces, a dar respuesta a la consulta formulada no sin antes manifestar las disculpas del caso por la dilación en la emisión del presente pronunciamiento, motivada por el alto volumen de trabajo que maneja esta oficina en sus labores ordinarias.

## **A. CRITERIOS JURÍDICOS INSTITUCIONALES**

### **1. Posición legal de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)**

Con la misiva de consulta se nos remitió el oficio DESAF-AL-OF-238-2019, del 25 de marzo del 2019, del Departamento de Asesoría Legal de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en lo sucesivo DESAF), que concuerda en la apreciación de una antinomia legal entre lo dispuesto por la LDSAF y la LSFNV, en la determinación de los beneficiarios de los recursos financieros del FODESAF, pues mientras la primera norma establece que son aquellos que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, la segunda indica que son las familias de escasos recursos económicos. Por lo que después de referirse a las distintas técnicas hermenéuticas para solventar este tipo de conflictos, se decanta por el criterio de que la norma especial prevalece frente a la general, en donde la norma general es la LSFNV, debido a que regula un supuesto de hecho más amplio al referirse a la constitución de un fondo financiado con recursos provenientes de varias fuentes, incluidos los del FODESAF, que considera como beneficiarios a las "*personas de escasos recursos*"; mientras que la LDSAF sería la ley especial al regular la creación de un fondo para un fin específico y sobre cómo utilizar los recursos, limitando los beneficiarios a la especificidad de "*personas en pobreza y pobreza extrema*". Concluye que es a favor de este segmento de la población que los recursos del FODESAF, destinados al Fosuvi, deberán ser ejecutados, pues la ley que prevalece es la citada Ley n.º5662.

Por oficio n.º MTSS-DMT-OF-738-2020, del pasado 23 de junio, la señora ex Ministra de Trabajo amplía el criterio anterior, para reforzar la posición que los recursos del FODESAF deben ir dirigidos a las personas en condición de pobreza y pobreza extrema. Para lo que se refiere primero a la naturaleza jurídica de dicho fondo, destacando la declaratoria de interés público de todo lo relacionado con este, según el artículo 1 de la Ley n.º5662, consistente en financiar programas y servicios a las instituciones del Estado y otras determinadas por Ley, que tienen a su cargo aportes complementarios

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 3

al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. Agrega que cada uno de los objetivos específicos del Fondo se dirigen a asignar estratégicamente los recursos financieros que recibe por Ley, a efecto de transformarlos en beneficios directos a la población establecida en el artículo 2 (en grado de pobreza y pobreza extrema) y para garantizar que se cumpla ese objetivo, la DESAF, como su administrador, vela porque los programas financiados con tales recursos cumplan con las disposiciones legales que emanan de la LDSAF, considerando aspectos de evaluación en la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas sociales, a tenor del artículo 18. Añade que FODESAF, a tenor de los artículos 2 y 18 de la misma ley, es patrimonio de todos los beneficiarios "y que por ningún caso podrán ser destinados a otras finalidades distintas." Mientras que, su artículo 23 faculta a la DESAF a solicitar información a las instituciones públicas, incluida el BANHVI, para el cumplimiento de sus funciones. Luego se refiere a la discrepancia histórica de criterios entre las dos instituciones administradoras y fiscalizadoras del Fosuvi y FODESAF acerca de la población beneficiaria, reiterando lo del aparente conflicto normativo entre las sendas leyes especiales que los crearon, al establecer la Ley n.º5662 que los beneficiarios son quienes se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, en tanto que los artículos 46 y 50 de la Ley n.º7052 establece que lo son las familias de escasos ingresos. Reiterando lo dicho en el recién mencionado criterio legal DESAF-AL-OF-238-2019 y fundamentándose en el voto de la Sala Constitucional n.º01415-99, del 26 de febrero del 1999, así como en el principio de legalidad, sostiene que deben mantenerse firmes en cuanto a la condición de los beneficiarios de los programas sociales financiados con recursos del FODESAF y dentro de las potestades fiscalizadoras de DESAF se encuentra asegurar que los recursos sean distribuidos conforme a las disposiciones de la Ley. Por otro lado, indica que, si bien es cierto antes de la reforma de la Ley n.º5662, en octubre del 2009 por la Ley n.º8783, los recursos del FODESAF salían de la competencia, control y fiscalización de la DESAF, siendo uno de los casos, los recursos asignados al BANHVI para la ejecución del programa Fosuvi, la naturaleza de estos nunca se pierde – y cita como fundamento, el oficio n.º06029 (FOE-SO-173) del 10 de julio del 2003, de la Contraloría General de la República –; lo que, en su opinión, se termina de corroborar con la modificación hecha por la citada Ley n.º 8783, a partir de las competencias y funciones conferidas por el artículo 18 a la DESAF, con el fin de realizar actividades destinadas a la evaluación de la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas financiados por el FODESAF, empoderando a dicho órgano para fiscalizar los recursos del Fondo que salen de su esfera de control y seguimiento. Resalta también la contradicción de que la DESAF ejerza sus potestades fiscalizadoras si los recursos que ejecuta el Fosuvi se destinan a una población distinta a la establecida en la Ley n.º5662; pues aparte de desvirtuar la naturaleza jurídica del FODESAF, dejaría sin efecto el motivo de fiscalización del programa a cargo de la Dirección, pues saldría de su ámbito competencial al no ser la población por la que debe velar y garantizar como beneficiaria de los recursos del Fondo. Aclara que no

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 4

tienen objeción respecto al uso de los recursos del FODESAF para gastos administrativos del Fosuvi, ya que así lo contempla el artículo 49 de la LSFNV. Finalmente, recuerda con base en nuestro dictamen C-370-2019, del 12 de diciembre, la facultad de DESAF para suspender los giros de recursos ante incumplimientos a la normativa o a disposiciones de control, seguimiento y fiscalización establecidos por dicho órgano para el control de la ejecución de los recursos y que a tenor del artículo 46 de la Ley n.º7052, Fosuvi cuenta con diversas fuentes de ingreso para cumplir con sus objetivos, sin que sea dable interpretar que dada la mayor disponibilidad histórica de recursos del FODESAF, estos puedan ser utilizados sin atención a la naturaleza del fondo. Máxime que, la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n.º9635 del 3 de diciembre del 2018) impactó directamente el financiamiento de parte del Estado al FODESAF, con la reforma al artículo 26 de la Ley n.º5662 (y cita nuestro dictamen C-099-2019, del 5 de abril), limitándose así la cantidad de los recursos para todos los programas sociales, lo que, a su parecer, justifica aún más que la DESAF procure su uso adecuado, de forma que se destinen a la población beneficiaria indicada en el artículo 2 de la misma ley.

## **2. Posición legal del BANHVI**

Por su parte, la Asesoría Legal del BANHVI nos hizo llegar su criterio mediante oficio n.º AL-OF-049-2020, del 17 de junio de 2020, en el que indica que la LSFNV creó el Fosuvi como un fondo autónomo, administrado por dicha entidad, destinado a subsidiar soluciones de vivienda y que forma parte de su patrimonio, en que parte de sus recursos provienen, en efecto, del FODESAF, a tenor de los artículos 34 y 46; pero eso no significa que el Fosuvi forme parte del FODESAF. Pues, una vez que este último fondo gira los recursos al Fosuvi, tales recursos se integran y su disposición y administración se rige por la Ley n.º7052. Reconoce que la DESAF conserva facultades de fiscalización y de control sobre el Fosuvi, pero para supervisar que el BANHVI administre los recursos según lo dispuesto en la ley de creación del Fosuvi, pues interpretar lo contrario implicaría que no es un fondo autónomo, desconociendo su creación por ley especial. Cita como fundamento sendos criterios de la Contraloría General de la República, emitidos por oficio del 1 de abril de 1996, en el que indicó que la transferencia de recursos del FODESAF al BANHVI se otorga por ley ordinaria de la República y una vez que ingresan al patrimonio de dicha institución pasan a formar parte de un fondo especial e independiente que se rige por su propia normativa; y el oficio n.º03393 (FOE-SO-138), del 29 de marzo del 2001, donde señaló: *"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"*. Sostiene que esa es la posición correcta que no proviene de una

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 5

interpretación jurídica, sino de la propia ley, ya que no tendría sentido la creación del Fosuvi por norma legal, con sus propias disposiciones de funcionamiento, si se interpreta que los recursos siguen siendo parte del FODESAF. Alega que solo 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. Después se refiere al tema de los gastos administrativos que, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley n.º7052 se cubren con un porcentaje del Fosuvi, para aclarar que la reforma hecha por la Ley n.º8783 a la LDSAF no los derogó, ya que, al tratarse de una ley especial, su modificación por ley posterior debe ser expresa y no tácitamente a partir de lo dispuesto por su artículo 18, párrafo segundo, y menciona, como ejemplo, la reforma que hizo su artículo 4 del artículo 46 inciso a) de la Ley n.º7052, sustentándose también en el ya citado dictamen C-370-2019. Y, concluye, afirmando que la población meta del Fosuvi es la que define los artículos 51 y 52 de la LSFNV, no la que indica la Ley n.º5662, consistente en las familias y otras personas (discapacitados, adultos mayores) cuyos ingresos mensuales no superen en seis veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción, pues al integrarse los recursos del FODESAF al Fosuvi, ello es para todo efecto legal. De toda suerte que el Fosuvi se organiza y administra con base en sus propias normas legales, incluidas las que definen a sus beneficiarios. De manera que, para el criterio legal de referencia, la limitación para que los recursos del FODESAF solo se pueden destinar a familias en pobreza y pobreza extrema, aplica exclusivamente respecto a los entes y órganos que, a su vez, siendo receptores de estos, no cuentan con una ley especial que regule y dimensione la ejecución de los recursos e indique expresamente su población meta, que no es el caso del FOSUVI, *"fondo que tiene tres décadas de aplicar sus subsidios a la población ya indicada."*

El criterio legal anterior fue ampliado por el oficio n.º GG-OF-0710-2020, del 30 de junio de 2020, suscrito por la señora Presidente de la Junta Directiva del BANHVI y su Gerente General, en el que advierten primero que iban a proceder a consultar a la Contraloría General de la República sobre la utilización de los recursos provenientes del FODESAF para el Fosuvi, al entender que se hallan ante un conflicto financiero del artículo 37.2 de la Ley Orgánica del órgano contralor (n.º7428 del 7 de setiembre de 1994); para después referirse a la naturaleza jurídica del BANHVI – como ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, de carácter no estatal, con autonomía administrativa, financiera y política, de conformidad con la Ley n.º7052 – y del Fosuvi, subrayando que a tenor de sus artículos 34 y 46, es un fondo autónomo, patrimonio del BANHVI y administrado por esta entidad, destinado a subsidiar soluciones de vivienda, y reiteran que, aunque se financia parcialmente por el FODESAF, una vez que este último le gira los recursos se integran al Fosuvi, por lo

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 6

que su disposición y administración se rige por la normativa de la LSFNV. Después se refieren a las reformas hechas por las leyes 8783 y 9002 a tanto la LDSAF, como a la LSFNV, para establecer un vínculo entre ambas, en donde la primera norma se integra a la segunda, y por eso, entienden, que se permite que FODESAF gire los recursos al BANHVI conforme lo establece su Ley y, por su parte, dicho ente incorpora esa transferencia de recursos a su patrimonio, para ser destinados a los fines del Fosuvi, conforme la normativa y reglamentación de este último fondo, y añaden: *"No se trata de una prerrogativa del FODESAF, sino, de una obligación y estos recursos no pueden ser confundidos con aquellos que no tienen una asignación específica y respecto de los cuales el FODESAF puede disponer de manera discrecional."* De seguido se refieren a los beneficiarios del Fosuvi para sostener que la modificación hecha por la Ley n.º9209, del 20 de febrero del 2014, a la Ley n.º7052, ratifica su población meta u objetivo definida desde que fue emitida en el año de 1986 y la amplía, por lo que, no debe ser confundida con aquella a la que van dirigidos los recursos del FODESAF que no tienen un órgano o entidad específica y una población definida mediante ley formal, como sucede con aquella atendida por el Fosuvi. Apuntan, también, que a tenor del artículo 2 de la misma Ley n.º5662, se desprende que aparte de los beneficiarios que define el FODESAF, se pueden destinar recursos a otro sector de la población *"siempre que se cumpla esa ley y las demás leyes vigentes"*; mientras que de acuerdo con su artículo 5, los beneficiarios deberán ser escogidos de conformidad con la metodología de selección definida y aprobada por cada institución de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, correspondiéndole a la Junta Directiva del BANHVI la competencia exclusiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto al funcionamiento del Fosuvi, según el artículo 65 de la LSFNV y los pronunciamientos de la Procuraduría OJ-30-95 del 6 de setiembre de 1995 y OJ-179-2005 del 10 de noviembre, sin sujeción a otro ente u órgano, incluyendo el FODESAF. Al respecto, indica que la posición de la DESAF acerca de la población objetivo del Fosuvi, basada en un dictamen de la Procuraduría que por error no citan, son las personas o familias de pobreza o extrema pobreza, excluyendo así a la mayor parte de la población atendida por dicho fondo. Empero, consideran que dicha oficina hace una lectura incorrecta del contenido, alcance y conclusiones de ese pronunciamiento, dirigido al Instituto Mixto de Ayuda Social, que 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, norma que expresamente establece los sujetos destinatarios de los subsidios del bono familiar de vivienda. Y, enfatizan, que FODESAF no puede desconocer lo dispuesto por el legislador, pues *"[l]o contrario equivale a concluir que por esa vía de la interpretación del FODESAF, se "deroga" o "deja si efecto", la mayor parte de los alcances del FOSUVI."* Y, entre las conclusiones de su criterio, destacan que *"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*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 7

*propia normativa. El FOSUVI es parte del patrimonio del BANHVI por disposición de ley formal. 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.”*

## **B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ACLARACIÓN PREVIA DE LOS ALCANCES DE ESTE PRONUNCIAMIENTO**

Luego de exponer resumidamente las posturas de las dos instituciones involucradas – y sin perjuicio de su tenor literal – conviene recordar el punto concreto consultado del que surge la discrepancia entre ambos organismos, para mayor claridad del análisis que se va a llevar a cabo, consistente en determinar si los recursos del FODESAF que por ley deben ser girados al Fosuvi para cumplir con el propósito de subsidiar soluciones de vivienda, únicamente pueden ser destinados a la población en condición de pobreza y pobreza extrema o por el contrario, se extiende a los beneficiarios de los artículos 46, 51 y 52 de la LSFNV. Siendo esta última la posición del BANHVI al entender que una vez que ingresaron dichos recursos al Fosuvi, forman parte de su patrimonio y se rigen por su propia normativa.

Mientras que, para la DESAF, la tesis correcta es la primera, de forma que los fondos del FODESAF no pueden destinarse a finalidades distintas a las fijadas por la LDSAF y a la citada Dirección le corresponde velar por el uso que se le dan en los programas sociales financiados con dichos recursos y darle seguimiento, al punto que, basados en nuestro dictamen C-370-2019, podrían suspender los giros de recursos ante incumplimientos a la normativa o de las disposiciones de control.

La cuestión así planteada amerita hacer a su vez dos aclaraciones previas. La primera, que no vamos referirnos al tema del financiamiento de los gastos administrativos del artículo 49 de la LSFNV, que se menciona por ambos criterios institucionales, no solo porque la señora ex Ministra de Trabajo en su oficio n.º MTSS-DMT-OF-738-2020 señala que sobre el particular no hay discrepancia alguna, sino que, además, dicho extremo no fue objeto de consulta formal de su parte.

La segunda aclaración guarda relación con lo manifestado por la jerarquía del BANHVI, respecto a una posible consulta a su vez ante la Contraloría General de la República sobre la utilización de los recursos provenientes del FODESAF al Fosuvi, al entender, de un lado, que se trata de un asunto que atañe a la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos y, de otro, que están ante un conflicto financiero del artículo 37.2 de la Ley n.º7428; lo que, a la luz del artículo 5 de nuestra Ley Orgánica (n.º6815 del 27 de setiembre de 1982), podría suponer que

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 8

debamos declinar del conocimiento del presente asunto, por tratarse de una materia de la competencia exclusiva y excluyente del órgano contralor.

Sin embargo, en nuestra opinión, lo consultado por el Ministerio de Trabajo se enmarca de lleno dentro del ámbito competencial de la Procuraduría, en tanto concierne a una duda acerca del recto entendimiento de las normas jurídicas que rigen al FODESAF y al Fosuvi, en el aspecto concreto de la población meta a la que sirven ambos fondos, así como sobre los principios y modalidades de las competencias de la DESAF y el BANHVI, según se definen por el ordenamiento jurídico (ver la OJ-018-2007, del 27 de febrero y el dictamen C-406-2020, del 16 de octubre); sin alusión a la interpretación de normas relacionadas con el control interno o las facultades de fiscalización superior de la Hacienda Pública, materia en la que hemos reconocido de oficio una competencia exclusiva y excluyente del órgano contralor (para muestra, el dictamen C-320-2020, del 19 de agosto), como tampoco se aprecia un conflicto concreto en aplicación de esa normativa. Ergo, no hallamos que exista reparo legal alguno para emitir el pronunciamiento solicitado, por lo que, entramos de lleno al fondo de la cuestión planteada.

### **C. NATURALEZA DE LOS RECURSOS DE FODESAF COMO DE DESTINO ESPECÍFICO Y SU OBJETIVO DE FAVORECER A LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA**

Desde su creación, el FODESAF, administrado por la DESAF, fue declarado de Interés Público y dirigido a beneficiar "*los costarricenses de escasos recursos económicos*" cuyos fondos irían destinados a sufragar programas y servicios de las instituciones del Estado que tuvieran a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, según así lo establecía los artículos 1, 2 y 3 del texto original de la Ley n.º5662, antes de su modificación integral por la Ley n.º 8783 del 13 de octubre del 2009.

En ese sentido, la Procuraduría en su análisis de las disposiciones citadas, vigentes a la sazón, destacó en el pronunciamiento OJ-244-2003, del 21 de noviembre, el destino específico de los recursos del aludido Fondo, cuyos beneficiarios eran los costarricenses de más bajos ingresos y que la ayuda se establecía en relación con su condición económica:

*"Los fondos de FODESAF tienen un destino específico. Estos fondos son la contribución que el Estado y la sociedad destinan para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 9

*que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema. Si este es el objetivo de los fondos y el destino último no puede ser otro que los beneficiarios del mismo, se entiende que las prestaciones que se ofrece con cargo a esos fondos, sea la actividad que puede ser objeto de financiamiento, no pueda estar sujeta a una contraprestación económica de parte del beneficiario, salvo expresa disposición legal. Distinto sería si el legislador hubiese ideado un fondo retributivo, financiado también por la retribución de los beneficiarios como contraprestación de los servicios que éstos reciben. Pero, el legislador no siguió ese camino. Ciertamente, esa gratuidad no ha sido expresamente establecida. No obstante, está implícita en la definición del beneficiario...*

*Para ser beneficiario no se requiere una contraprestación de ningún tipo de parte de la persona. Lo que importa es su condición económica, la ausencia de recursos. Y es el reconocimiento de esa ausencia de recursos para satisfacer sus necesidades, lo que autoriza a recibir la prestación y a recibirlo sin que se exija una contraprestación. No puede desconocerse, al efecto, que los distintos programas que se financian con el fondo de desarrollo social y asignaciones familiares se enmarcan dentro del concepto de "ayuda social complementaria" del ingreso de las familias de pocos recursos. Si una familia de escasos recursos requiere de ayuda complementaria para satisfacer sus necesidades alimentarias, de salud, higiene, etc, es porque con sus propios recursos no está en posibilidad de hacer frente a esas necesidades. De allí que se comprenda que esa ayuda no tenga que ser retribuida económicamente" (el subrayado no es del original).*

En el mismo sentido, el dictamen C-093-2005, de 3 de marzo, con fundamento en los antecedentes legislativos de la Ley n.º5662, determinó que los dineros del aludido fondo debían destinarse a los servicios y programas de las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso de las familias de pocos recursos:

#### **"A.- EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF)**

*A lo largo de la discusión legislativa que dio origen a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974, se plasma la intención del legislador de crear un Fondo destinado a los costarricenses de escasos recursos económicos, con el fin de ayudarlos a través del sistema de asignaciones familiares.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 10

*Procede, entonces, hacer referencia a los fines perseguidos por el legislador con la creación del Fondo, para posteriormente analizar de forma específica el inciso d) del artículo 3 de la Ley, que otorga recursos del Fondo para la atención de los ancianos recluidos en establecimientos destinados para ese efecto.*

### **1.- Un fondo destinado al desarrollo y fortalecimiento de programas y servicios estatales en pro del más necesitado**

*La discusión legislativa en torno al FODESAF giró en mucho sobre el tipo de asignaciones familiares que favorecería la ley, básicamente sobre si deberían realizarse en especie o en dinero. Después de múltiples argumentaciones, el legislador favoreció el sistema de asignaciones en especie a través de los diferentes programas de las instituciones del Estado que tienen a cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias, como bien se indicó en el artículo 3 de la Ley, aun y cuando también se dio cabida al otorgamiento de prestaciones en dinero efectivo en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley....*

*Obsérvese que el primer párrafo de la norma establece que del Fondo se destinarán recursos para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria a las familias de pocos recursos. En realidad, el objetivo de la Ley era llegar de la forma más directa posible a los beneficiarios del Fondo. Y para esto la Ley se orientó hacia el financiamiento de los programas y servicios, a través de las instituciones y órganos estatales ya existentes. Así, el diputado Sandoval Aguilar en su explicación del dictamen de mayoría, que dio lugar a la actual redacción del encabezado del artículo 3, indicó que el entonces proyecto de ley "...establece la necesidad de que los recursos que se obtengan sean utilizados en forma racional y con la prioridad que se requiere en cuanto a los diferentes sectores sociales a atender, o sea, que los recursos sean distribuidos respondiendo a una planificación adecuada y tomando en cuenta programas y estructuras institucionales que ya existen. **Este es un aspecto que en realidad nosotros llamaríamos "básico" porque no hemos querido crear nuevas estructuras administrativas, nuevas instituciones que vengán a dar la prestación de los servicios, sino realmente a aprovechar toda la estructura que tiene el***

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 11

**Estado costarricense para poder desarrollar ese tipo de programas** (el subrayado no es del original) (folios 1134 y 1135).

*En el mismo sentido se pronunció el diputado Sotela Montagne al señalar:*

*"En este sentido dimos por terminado el trabajo con el dictamen de mayoría que hoy se está discutiendo. Un dictamen que contiene... programas y servicios para instituciones del Estado que tienen a su cargo la ayuda social complementaria, para permitir el ingreso a las familias de pocos recursos, fortaleciendo no graciosamente por ausencias o de recursos comunes y corrientes del Estado, esas instituciones o bien esas entidades, sino con toda conciencia, con toda orientación definida y con una proyección clara, el fortalecimiento y el estímulo económico para el desarrollo de los programas que concretamente contiene este proyecto de ley... Es así como se observa que el Ministerio de Salud, para sus programas de nutrición cuenta con un fortalecimiento económico, ... igual que se fortalece también el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia, al igual que se destinan recursos adicionales para la Clínica de Nutrición que pueda solventar los programas de investigación y enseñanza a nivel nacional..., los programas de capacitación técnica que realiza el Instituto Nacional de Aprendizaje, reiterando que dentro de estos conceptos y dentro de esta ideología, y dentro de esta tesis y de esta conclusión, el ánimo de los dictaminadores no es solamente el fortalecimiento económico de una institución, sino **el fortalecimiento económico de un régimen determinado de servicio con la administración de las dependencias especializadas en cada caso** para que prospere con mayor técnica, mayor oportunidad y con mayor propiedad cada una de las denominaciones que contiene el dictamen de mayoría" (folios 1555-1557) (el subrayado no es del original).*

*A todo lo largo de la discusión legislativa se evidencia la clara intención de garantizar que con los recursos del Fondo se financiarían los programas de las instituciones estatales, de conformidad con las materias de su competencia, destinados a los beneficiarios de la ley. Se trataba, entonces, de un Fondo orientado a fortalecer el modelo de Estado Social de Derecho consagrado por el Constituyente, a través de la inyección de recursos financieros a aquellos servicios y programas estatales que, considerados como ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, permitieran una más eficiente lucha contra la pobreza.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 12

*Interesa destacar, además, que el legislador estableció que los únicos beneficiarios del Fondo son los costarricenses de escasos recursos económicos (artículo 2 de la Ley). Y en su celo por garantizar este objetivo, el legislador veló porque los recursos del Fondo no pudieran ser utilizados ni para crear más instituciones, ni para incrementar la burocracia del país."*

En la misma línea de los pronunciamientos transcritos, el dictamen C-339-2008, del 22 de setiembre, señaló que con arreglo al artículo 2 de la LDSAF, solamente las personas que ostenten la nacionalidad costarricense pueden ser beneficiarios de los programas de asistencia social que se financien con los recursos del FODESAF, quienes han de caracterizarse por sus escasos recursos económicos. Y justo antes de que entrara en vigor la Ley n.º8783, este órgano superior consultivo reiteró en el dictamen C-270-2009, del 2 de octubre:

*"Los fondos de FODESAF tienen un destino específico. Estos fondos son la contribución que el Estado y la sociedad destinan para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas desde el punto de vista económico y social, de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema. El destino último de los recursos es satisfacer las necesidades de los beneficiarios del Fondo; es decir, los "costarricenses de escasos recursos económicos", artículo 2 de la Ley. Es por ello que se ha dispuesto como norma que los recursos no deben ser utilizados para pago de gastos administrativos, sino que debe financiar programas y servicios destinados a los beneficiarios" (el subrayado no es del original).*

Precisamente, por el destino específico de FODESAF, este órgano consultivo había ya determinado la naturaleza parafiscal de los fondos que lo nutren en el dictamen C-155-2005, del 28 de abril, al señalar:

*"Parte importante del Fondo es, entonces, el recargo de un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores. Este recurso es de carácter parafiscal y está destinado a un fin específico. En efecto, se trata de ingresos de carácter parafiscal y destinados a la atención de un Fondo a cargo de un órgano público, por lo que los citados recursos constituyen fondos públicos. En consecuencia, se les debe dar el tratamiento correspondiente para todos los efectos"* (el

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 13

subrayado no es del original, ver en igual sentido la OJ-036-2015, del 21 de abril).

Por otro lado, el artículo 17 de la versión original de la Ley n.º5662 sentaba entonces la prohibición de que los recursos del fondo se desviarán a otras finalidades no previstas en dicho texto legal, de forma que solo podían utilizarse para financiar los programas y servicios allí establecidos:

*"Artículo 17.-El fondo establecido por esta ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso y para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta ley. En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios no podrán ser utilizados en gastos administrativos, sino exclusivamente en el pago de esos programas y servicios."*(El subrayado no es del original).

A partir de la relación de las disposiciones citadas antes y de lo dispuesto por los artículos 11, 13, 15 y 17.d) del Reglamento a la citada ley (Decreto Ejecutivo n.º 18466 del 13 de setiembre de 1988), vigente a la sazón, desde muy temprano, la Procuraduría hizo referencia a *"los fines específicos que deben cumplir los recursos asignados al fondo que maneja la DESAF y la obligación de las entidades ejecutoras de cumplir a su vez con dicha obligación, y las que se le impongan a través de la Ley y Reglamentos de cita y del convenio que se celebra con tal fin, teniendo competencia la DESAF para velar por el correcto cumplimiento de tales normas"* (ver el dictamen C-118-92, del 3 de agosto de 1992; el subrayado no es del original).

Siendo significativo que, previo a la reforma operada por la Ley n.º8783, con ocasión de una consulta del antiguo Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), planteara en condición de entidad ejecutora que, por ser titular de una competencia atribuida por norma especial y en su carácter de ente rector en la materia, podía establecer el sistema de selección de adjudicatarios aplicable en los asentamientos, independientemente del origen de los fondos con que se adquieren los terrenos, en que una parte, como se recordará, provenía del FODESAF, a lo que la Procuraduría respondió en la citada OJ-244-2003, que dicha institución estaba imposibilitada legalmente para utilizar los recursos provenientes de dicho fondo en el financiamiento de programas dirigidos a personas que no calificaran como beneficiarios, por lo que debía, al definir los programas, determinar cuál era la fuente de financiación, separando los recursos provenientes de FODESAF:

*"Por otra parte, se argumenta que el IDA debe seleccionar los adjudicatarios con base en los criterios de selección que la Institución*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 14

*determine. No obstante, en la medida en que se trate de fondos de FODESAF, los criterios de selección deben ser aplicados en relación con la persona que puede ser beneficiario de esos fondos. Consideración que se impone porque los fondos del FODESAF no pueden ser utilizados para financiar programas de asentamientos o adjudicaciones dirigidas a grupos que no califican como beneficiarios de FODESAF. Es claro, por demás, que excede del ámbito de competencia del Instituto de Desarrollo Agrario el definir cuáles personas califican o no como beneficiarios de FODESAF. Ello implicaría una intromisión en el ejercicio de competencias que no le han sido asignadas.*

*Lo anterior significa que si el IDA tiene interés en utilizar los fondos de FODESAF en sus programas, debe aplicar los criterios de selección que se conformen con los objetivos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Como consecuencia de lo cual los programas de asentamiento y las adjudicaciones no dirigidas a beneficiarios de FODESAF deben ser necesariamente financiados con otros recursos. El empleo de los recursos de FODESAF para esos asentamientos constituye una desviación de fondos, que no encuentra fundamento en el orden jurídico. Debe considerarse, al respecto, que al destinar recursos de FODESAF para los programas del IDA, el legislador fue cuidadoso en señalar que el aporte se daba para programas enmarcados dentro de los fines de FODESAF, sin que en forma alguna se haya autorizado dedicar los recursos a cualquier tipo de programa y, por ende, a cualquier beneficiario...*

*Destinar los fondos para beneficiar a personas que no califican dentro de los objetivos de la Ley de FODESAF significa simplemente destinar los recursos "a otras finalidades" distintas a la señalada por la Ley N° 5662. Significa, simplemente que la ayuda que debía estar dirigida a las personas más pobres, se destina a quienes cuentan con medios económicos, o en su caso, que se destina a quienes teniendo pocos medios no reúnen las condiciones requeridas para recibir la ayuda estatal. Lo cual implica también una desviación de recursos" (el subrayado no es del original).*

Se desprende de lo expuesto hasta ahora, que la versión primigenia de la LDSAF creó un fondo con fines sociales, orientado a aliviar las condiciones de pobreza extrema de los costarricenses y, por ende, al mejoramiento de su calidad de vida; dirigido a los sectores de la población de escasos recursos económicos, bajo una diversidad de

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 15

programas tales como compra de tierras, programas de nutrición, programas de capacitación, atención de ancianos, etc., de manera que a través de los programas que se financian se contribuya a sacarlos de una situación de pobreza, en particular de pobreza extrema.

Adicionalmente, nuestra jurisprudencia administrativa para ese momento había reforzado la idea de que los recursos provenientes de FODESAF canalizados a través de otras entidades para el financiamiento de sus respectivos programas sociales debían cumplir estrictamente con las disposiciones de la Ley n.º 5662 y, en concreto, con la finalidad de la población destinataria, a los que no se les podía dar un destino distinto sin el correspondiente fundamento legal. La cuestión que se presenta es si a futuro el mismo legislador quedaba vinculado por ese destino y si en las sucesivas reformas legales que vinieron después se mantuvo ese objetivo de favorecer a ese sector en específico de la sociedad.

#### **D. LA NATURALEZA DEL FOSUVI Y SU POBLACIÓN META**

Por su parte, el Fosuvi fue creado en 1986 con la citada LSFNV, desde cuya génesis se establecía la conexión con el FODESAF, en cuanto a que parte de sus recursos iban destinados a sufragarlo, pero también respecto a las personas que debía beneficiar. En efecto, el artículo 46 original señalaba como población meta *"las familias de escasos ingresos económicos"* y que FODESAF tenía que destinar cerca de un tercio de sus recursos al Fosuvi, según se puede leer de seguido:

*"Artículo 46.- Con el objeto de que las familias de escasos ingresos económicos tengan la posibilidad de adquirir casa propia y de que el Estado les garantice este beneficio, se crea el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI), el cual será administrado por el Banco y estará constituido por:*

*a) El treinta y tres por ciento (33%) de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.*

*b) El tres por ciento (3%) del Presupuesto Nacional de la República y de los presupuestos extraordinarios que apruebe la Asamblea Legislativa.*

*c) Las donaciones y otros aportes que provengan de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros."* (El subrayado no es del original).

De igual forma, el artículo 50 señalaba que los beneficiarios del Fosuvi serían las familias de *"escasos recursos económicos"*, adoptando así la misma terminología del artículo 2 entonces vigente de la Ley n.º5662, con lo cual, podemos apreciar en este

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 16

primer periodo que la población objetivo de ambos fondos en cierta forma coincidía en cuanto a la condición económica, si no fuese por la alusión en general a familias de la Ley n.º7052, mientras que la LDSAF lo restringía a los costarricenses.

Y, de hecho, si uno acude a los antecedentes de la LSFNV, ideada para "*resolver gradualmente, pero con la máxima rapidez posible, el agudo problema de carestía e insuficiencia de vivienda*" en esa época, según se podía leer de la exposición de motivos del texto original del proyecto (folio 14 del expediente legislativo n.º10.181), el legislador tenía claro el propósito de FODESAF, al considerar su aporte al Fosuvi, según se desprende de las siguientes citas de la discusión parlamentaria en subcomisión:

**"DR. GUIDO MIRANDA:**

*(...) Asignaciones Familiares constituye la quinta área de la seguridad social. La número uno es enfermedad y maternidad, la dos Invalidez, Vejez y Muerte, la tercera Riesgos del Trabajo, la cuarta Asignaciones Familiares y la quinta desempleo. Y en el proyecto citado se especificó claramente de que una parte de los ingresos de Asignaciones Familiares debían ser dedicados a Vivienda, no a programas específicos de construcción, porque en la concepción de la construcción eso no forma parte de su hacer, sino a subsidiar los intereses para los programas de vivienda a bajo costo... vivienda constituye uno de los programas prioritarios de Asignaciones Familiares*" (folios 196 y 197, el subrayado no es del original).<sup>1</sup>

**"ING. JORGE CARBALLO:**

*(...) sí habría una capa de la población que no podría ni siquiera pagar intereses, es un sector muy importante del país que no podrían hacerle frente a los costos de ahora para obtener vivienda aunque se los dieran a cero interés, ese problema es el más agudo y el más importante, para eso sí hay que buscar un recurso y ese recurso también está establecido, es el fondo de Asignaciones Familiares que*

---

<sup>1</sup> El artículo VII del capítulo de disposiciones transitorias del texto original del proyecto de ley de comentario disponía: "*Para el cumplimiento de sus objetivos en materia de vivienda social y a la lucha contra el tugurio, las Instituciones Estatales especializadas en vivienda recibirán anualmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, recursos para establecer sistemas de compensación temporal de la tasa de interés, cuotas escalonadas subsidiadas y otros costos financieros de sus proyectos de vivienda popular, en una cuantía que no sea inferior al total de los presupuestos aprobados con cargo a dicho Fondo para vivienda en el año inmediato anterior, y que a su vez considere el incremento de los ingresos totales que se calculan para el presupuesto del precitado Fondo a fin de que se tomen en cuenta para fijar una tasa de crecimiento de lo que debe transferirse para vivienda popular. En ningún caso estos recursos serán utilizados para gastos administrativos de las Instituciones*" (folios 52 y 53, el subrayado no es del original).

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 17

*se creó para cosas de este tipo, se está utilizando en programas que nada tiene que ver con los fines de la ley, se les está dando una dirección distinta a esos fondos, es cuestión de volver a recuperarlos y asignarle una cantidad a vivienda.*

*El fondo de Asignaciones son tres mil millones al año se podrían tomar unos mil millones al año, ese dinero en quince años se convierten como en 70 mil millones, entonces con los dos combinados, la parte subsidiada se financia con los fondos de Asignaciones y la otra parte con el otro fondo que está produciendo una ganancia para eso... El proyecto que están enviando es un proyecto para mejorar el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para captar recursos en los particulares, esa es una plata que cuesta el 25% y con eso no puede resolver nada, serviría para agregárselo a aquel otro y cobrarle a los que pagan más, sí, pero es una fracción para mantener eso que ya se está invirtiendo, pero no resuelve nada. De manera que este proyecto tiene ese serio problema, de que no contempla el problema de los pobres ni la necesidad de un fondo nacional para resolver el problema, y crear una institución autónoma nueva para que simplemente coordine y canalice los recursos actuales que son muy caros no tiene mucho sentido"*(folio 222, el subrayado no es del original).

**"DIPUTADO TREJOS FONSECA:**

*Personalmente creo que este proyecto no sirve para solucionar el problema de la vivienda, lo que viene a hacer es un ordenamiento de lo que está funcionando, darle ciertas directrices, pero no tiende a dar una solución al problema de la vivienda. Ordena el esquema que está operando en cuanto a la vivienda para ciertos estratos sociales, que no son los estratos más humildes y más necesitados, los que no pueden pagar los intereses y las amortizaciones de los préstamos para vivienda... Porque el problema yo lo dividiría en dos partes: el primero la financiación del problema de la vivienda y después la orientación debida de los recursos para que lleguen, en este segundo proyecto, a los estratos que verdaderamente lo están requiriendo"* (folio 223, el subrayado no es del original).

**"ARQ. RAFAEL SOLIS:**

*Realmente quisiera hacer un resumen de lo tratado ayer: en la primera parte de la exposición se hizo un análisis de los aspectos negativos que tiene el proyecto, se dijo que el proyecto pretendía cambiar el radio de acción del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, sin embargo no había tomado la experiencia del Sistema durante casi*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 18

*quince años de estar funcionando, y se demostró con algunos artículos que tiene el proyecto en relación a variaciones que pretendía hacer en el año ochenta y tres a la Ley del Sistema de Ahorro y Préstamo. El segundo punto es que el financiamiento que contiene el proyecto se basa en el mercado secundario de hipotecas, que ya está demostrado que es un recursos (sic) muy caro y está fuera del alcance del 80% de la población. Dentro de este mismo contexto no se prevé el financiamiento para las familias de bajos ingresos, ya que se estima en el proyecto, que apenas un 15% del Fondo de Asignaciones Familiares pasaría a la Caja, y de ahí el 10% al IMAS quien manejaría los fondos" (folio 223, el subrayado no es del original).*

Las consideraciones anteriores dan lugar a que se formule un texto sustitutivo del que básicamente surge la redacción del artículo 46 del texto original que finalmente fue aprobado con la Ley n.º7052; justificado, de un lado, en que "el problema de la vivienda se ha agudizado a tal extremo, que ya es reconocido por la sociedad entera como uno de los problemas sociales más graves que aquejan al país, de manera que actualmente se dan las condiciones necesarias para crear los organismos apropiados para canalizar los recursos que la sociedad está dispuesta a dedicar a su solución" y de otro, en que "existirá un sector de la población que necesitará de un programa especial, a ser financiado por un Fondo Nacional de Subsidios para la Vivienda, formado con aportes del Fondo de Asignaciones Familiares, creado precisamente para hacerle frente a problemas de esta índole, el cual se aplicaría en dos formas distintas: subsidiando las viviendas económicas producidas por el Sistema para ponerlas dentro de la capacidad de pago de estas familias y por medio de programas especiales de vivienda a ser desarrollados por el INVU" (ver folios 307, 308, 334, 416 y 417, el subrayado no es del original).

Sobre la base del texto sustitutivo, el debate en Comisión se centró – en lo que es de interés a la presente consulta – en la determinación del porcentaje que de los recursos anuales del FODESAF irían destinados al Fosuvi; esto es, entre mantener esa tercera parte, reducirla a un 25% o incluso, aumentarla a un 40% o 50% para así honrar la promesa de campaña del primer gobierno del ex presidente Oscar Arias Sánchez, dirigida a resolver el problema de vivienda en el país, a sabiendas de que se podía comprometer el financiamiento del resto de programas dependientes de dicho fondo (ver folios 605, 617, 618 y 619).

En el ínterin, la Comisión Permanente de Asuntos Económicos recibió la comparecencia de los personeros de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, quienes ponen de manifiesto que del FODESAF se transferían en ese momento al IMAS y al INVU recursos para el rubro vivienda, siempre enfocados a las

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 19

personas de escasos recursos económicos, pero que, pese a la prohibición del artículo 17 de la Ley n.º5662, una parte de estos se usaban para pagar salarios de los funcionarios encargados de esos programas (ver los folios 640 a 644, 651, 653 y 659, en especial, el informe rendido por dicha dirección de junio de 1986 a folios 685 a 716).

Luego de sopesar el criterio de los representantes de DESAF, la comisión dictaminadora se inclina por mantener el 33% que finalmente es aprobado por la Asamblea Legislativa, para así no debilitar al Fondo, ni los programas financiados con sus recursos que *"buscan el beneficio social"* (folios 852, 853, 856 y 2463).

En el contexto dicho, resultan ser bastante significativas de la intención de la Ley n.º7052, las palabras del Presidente de la referida Comisión legislativa al señalar:

*"Cuando entramos a hablar del FOSUVI, dijimos que ese era en nuestra opinión, el corazón del proyecto porque si en Costa Rica se necesita construir 25000 viviendas por año y pretendemos construir 20000 significa asimismo que estamos pretendiendo resolver el problema del 80% de la población.*

*Espero que en los años venideros podamos aspirar a muy corto plazo, a solucionar el problema en su totalidad. En todo caso, al intervenir el Estado dentro de su ya vieja línea de ir haciendo o realizando cada vez con mayor certeza la justicia social, y querer construir viviendas para el 80% de la población, entramos necesariamente en el campo del subsidio, porque el principal problema es la incapacidad de pago de las familias para adquirir la vivienda.*

*Dicho de otra manera, el Estado ha venido favoreciendo a las personas que tiene capacidad de pago pero no aquellas familias con ingresos insuficientes. Creemos que ha llegado el momento de reparar esa injusticia.*

*La solución que le hemos dado es la creación de un subsidio al costo de la vivienda por una sola vez para que no tengan que ser subsidios consecutivos a la tasa de interés y hemos dado en llamar a ese subsidio "Bono Familiar de vivienda"* (folio 742, el subrayado no es del original).

Quien, finalmente, termina ratificando el propósito del aludido fondo: *"Queremos que el subsidio sea para las familias de menores recursos"* (folio 857); lo que también queda plasmado en el tercer y último informe (unánime afirmativo) que rindió la Comisión dictaminadora al Plenario: *"Los diputados que integran la Comisión son del criterio que este texto reúne los requisitos para promover la legislación que ofrezca al*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 20

*Estado un instrumento adecuado para coadyuvar en la solución que con urgencia se necesita en el campo habitacional, especialmente por el abultado déficit de vivienda para los grupos de más escasos ingresos”*(folio 1924, el subrayado no es del original). Recapitulando, a tono con lo dispuesto originalmente en los artículos 46 y 50 de la Ley n.º7052 y en coherencia con el propósito original del FODESAF, el Fosuvi nace alimentado en una tercera parte con los recursos de dicho fondo con el fin de ayudar a las familias de escasos recursos económicos a contar con vivienda propia a través del bono familiar de la vivienda.

## **E. LA PAULATIVA DISOCIACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN META DE FODESAF Y DEL FOSUVI CON LAS SUCESIVAS REFORMAS A LA LSFNV**

### **1. La reforma operada por la Ley n.º7208 del 21 de noviembre de 1990**

Con la modificación que hizo la Ley n.º7208 a la LSFNV se inicia la disociación entre el FODESAF y el Fosuvi respecto a la población beneficiaria de sus recursos, pues si bien el artículo 46 mantiene la referencia a las *"familias de escasos ingresos"* y el porcentaje del 33% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, provenientes del FODESAF, el artículo 50 reformado amplía la utilidad del bono *"a la construcción de la casa del maestro de las escuelas rurales de no más de tres aulas"*; en tanto que, el artículo 51 conserva el umbral de elegibles a los núcleos familiares cuyos ingresos mensuales no excedan el máximo de cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción y dentro de este límite, se otorga el monto máximo del subsidio como donación a las familias cuyos ingresos mensuales no excedan el límite mayor de una vez el salario mínimo mensual de un obrero no especializado de la industria de la construcción.

De acuerdo con la exposición de motivos de dicha reforma, correspondiente al expediente legislativo n.º10.955, el bono familiar, tal como fue concebido por la LSFNV, no estaba respondiendo plenamente a la realidad socioeconómica de los sectores de medios y bajos recursos a los que iba dirigido; de forma que los beneficios del Fosuvi no estaban llegando a los sectores más marginados de la población para poder acceder a una vivienda digna, mientras que una porción importante de la sociedad carecía de ingresos o los percibía en montos muy bajos, al punto que no calificaba siquiera como candidato a beneficiario de un programa de vivienda. Así que parte de las modificaciones a la Ley n.º7052 iban dirigidas a convertir en ayuda estatal no redimible el bono familiar en beneficio de los sectores económicamente más débiles (folios 1 a 4 de la exposición de motivos).

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 21

Ahora bien, es por una moción del entonces diputado Luis Villalobos que se incluye la "casa del maestro" o más exactamente, la comunidad cuya escuela no cuenta con más de tres aulas, como destino de los recursos del Fosuvi (folio 508), justificada en los siguientes términos:

*"Nosotros tenemos en las zonas rurales uno de los problemas más graves que es que el maestro no tiene donde alojarse. Y entonces pasa esa pobre muchacha o ese pobre hombre de la seca a la meca, constantemente están pidiéndole dinero al municipio, están pidiéndole dinero a los diputados, están pidiéndole dinero a todo el mundo, para ver cómo le hacen una casa al maestro. Entonces, si el bono familiar de vivienda es con el objeto de proteger al mayor número, por qué no vamos a proteger, ya no al maestro particularmente, sino a la comunidad propiamente. Y por eso le pongo la limitación de escuelas de no más de tres aulas, porque una escuela de mayor cantidad de aulas ya es una comunidad más grande, donde aquella persona tiene posibilidades de conseguir alojamiento.*

*Pero si nosotros le damos esta posibilidad a los patronatos, para que tengan este bono como una forma de ayudarse a completar todo el centro educativo de ese lugar, con una modesta casa para el maestro, entonces aquí lo propongo en esta forma, para ver si merece la aprobación de ustedes" (folios 536 y 537, el subrayado no es del original).*

La moción fue aprobada por unanimidad por parte de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, cuyo dictamen afirmativo de mayoría, explica que la reforma de comentario *"pretende ensanchar las posibilidades de acceso de los grupos (sic) menores recursos a los subsidios para la vivienda, así como diversificar su aplicación y especialmente convertirlos en una ayuda estatal no redimible para ese sector de la población... La ampliación de las posibilidades de mayor acceso al crédito, a través del FONAVI, por una parte, en el primero de los fondos mencionados: así como la adopción de medidas para el fortalecimiento del segundo de estos fondos, el FOSUVI, ha de redundar, finalmente, en una considerable disminución del déficit habitacional del país, y en la satisfacción de una de las necesidades primarias de nuestro pueblo, cual es el poder contar con "casa propia"..."* (folios 538, 646, 647, el subrayado no es del original).

En esa misma línea, durante el trámite de Primer Debate se retoma la discusión acerca de la conexión de los recursos del FODESAF al propósito del Fosuvi, como sucede con la intervención de la diputada Vargas Aguilar, a quien, sin embargo, no le parece

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 22

inapropiada que se otorgue el beneficio del bono para las escuelas rurales no mayor de tres aulas, cuando se requiera construir la "casa del maestro":

*"Nuestro Estado social de derecho, ha logrado a través de diferentes programas, especialmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, recabar una suma considerable de dinero para que se le devuelva, en una forma redistributiva a la población de menos recursos, esto a través de servicios.*

*En el proyecto de ley que hoy tenemos en discusión, un 33% de los fondos ordinarios y extraordinarios que se otorgan a Asignaciones Familiares, serán destinados para vivienda de interés social creando el fondo de FOSUVI. Ese FOSUVI, que es un fondo que se otorga como subsidio gratuito, parte de una filosofía de solidaridad nacional y de búsqueda del bien común. Es el llamado bono hipotecario, que no es ya hipotecario ya que nuestro programa de Gobierno, bajo la Administración de Rafael Ángel Calderón Fournier, propone que no sea un bono hipotecario sino un bono gratuito, que se otorgue a aquellas personas de más escasos recursos. Y el parámetro que se han (sic) utilizado son aquellas personas que ganen menos de un salario de un obrero no especializado de la industria de la construcción a cuatro salarios de un obrero de esa misma rama. Entonces el bono gratuito iría proporcional, a más ingresos menos bono, a menos ingresos-bono total.*

*Quedamos entonces en que nosotros podríamos cubrir así una población que se encuentra en situación de extrema pobreza; a una población que mediante un principio de solidaridad estaríamos obligados a compartir parte de los beneficios del Estado... Otras de las novedades que le insertamos al proyecto, es que las escuelas rurales que tengan menos de tres aulas se pueda darle un bono para que construyan la casa del maestro de esta zona rural. Otorgar un bono de esos y que sea administrado por la Junta de Educación de esa comunidad, pero sólo para escuelas que tengan menos de tres aulas" (folios 741 y 744, el subrayado no es del original).*

La intervención anterior denota que para los legisladores de la época los recursos de FODESAF destinados al Fosuvi estaban ligados a las personas de más escasos recursos, usando como parámetro el salario de un obrero no especializado de la industria de la construcción para el otorgamiento del bono de vivienda hasta llegar a cuatro salarios de esa misma categoría de trabajador, sin hallar contradicción alguna en que aún con ese nivel de ingresos se siguieran considerando como parte de los beneficiarios de dicho programa.

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 23

Pero, lo que más llama la atención es que, dentro de esa noción de población en situación de extrema pobreza, se cuela la idea de incluir como beneficiario a las escuelas rurales de no más de tres aulas para el propósito indicado de construir la casa del profesor; lo que genera la siguiente reacción del diputado Vargas Peralta:

*"El artículo 50 yo lo encuentro sumamente confuso. Entiendo que lo que se quiere decir es que podrán utilizar el beneficio del bono de la vivienda, las comunidades en donde existan escuelas rurales que tengan no más de tres aulas, a fin de construir con el bono de vivienda la casa del maestro. Eso es lo que entiendo que se quiso decir, pero así no dice. Definitivamente ese artículo es un galimatías, recomiendo a quien corresponda que lo modifiquen o lo cambien porque lo que se quiere decir no es lo que ahí se dice"* (folios 845 y 846, el subrayado no es del original).

También no faltan los cuestionamientos de otros congresistas, como el diputado Ávila Castro, de que los recursos del FODESAF, con la propuesta de reforma a la Ley n.º7052, se direccionen a favor de personas que realmente pueden costear o sufragar el bono de vivienda, al colocar el umbral de ingresos, como se dijo, en cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción:

*"Pero yo no tengo sólo esas razones para oponerme; me opuse el otro día y yo voy a preguntar algo que me está mortificando desde hace días. Se tomó el 33% del presupuesto de Asignaciones Familiares para financiar el bono de vivienda, en el supuesto de que el bono de la vivienda iba a cobrarse en algún momento y que iba a servir para desarrollo social; pero ahora se está, con la nueva disposición del Partido Unidad Social Cristiana en el Gobierno, porque así lo dispuso el candidato, hoy señor Presidente de todos los costarricenses, tomando el 33% del dinero que le corresponde a las clases marginadas, a la clase que realmente necesita en este país, para regalárselo a alguna gente que puede ganar hasta cuatro veces un salario mínimo"* (folio 867, el subrayado no es del original).

Para finalizar, interesa citar una nueva intervención de la diputada Vargas Aguilar, al justificar su voto afirmativo en tercer y último debate a la Ley n.º7208:

*"Ha sido un sueño de los últimos gobiernos y muy especialmente del nuestro, de nuestro Presidente Rafael Ángel Calderón Fournier, dotar de vivienda a las familias de escasos recursos. Por eso, uno de los principales proyectos de esta administración es el bono de la vivienda,*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 24

*con el fin de que muchas familias que no poseen casa propia, puedan adquirirla y puedan contar con su techo para sus hijos. Es por ello que ha sido necesario la reforma a la Ley de Creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Sus principales reformas han tratado de crear más posibilidades para que dichas familias puedan por fin disfrutar de una casita.*

*Una de sus más grandes innovaciones es el hecho de que las familias que tengan ingresos iguales o inferiores a los de un obrero, no especializado de la industria de la construcción, disfrutarán de la gratuidad total del monto del bono ya que, de lo contrario, sería imposible que una familia con una limitación de recursos económicos tan grandes, pueda contar con casa propia. Y esto sería una inmensa injusticia, ya que el poseer vivienda es una de las condiciones mínimas que el ser humano necesita para la preservación de la vida, y el estado está en la obligación de velar para que dicha condición se cumpla (...) Por otra parte, con el fin de que el mayor número de familias pueden disfrutar de este beneficio, se decidió en este proyecto que ahora ya se aprobó, que el bono no exceda a la suma de dinero que corresponde a treinta salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción. Se ha tenido el cuidado de fijar índices que permitan automáticamente recalificar el monto; conforme cambien los salarios, conforme se aumenten los salarios, así proporcionalmente irá aumentando el monto del bono.*

*Otro cambio que se le hizo a dicha ley, de suma trascendencia, es la extensión de los beneficios del bono de la vivienda a las escuelas rurales que no posean más de tres aulas, para la construcción de la casa para el maestro. Como todos sabemos, en nuestro país existen muchos pueblitos cuyo acceso se hace muy difícil, y éste no debe ser motivo para que los niños dejen de recibir una buena educación. Pero para esto, el maestro debe poseer ciertas condiciones que le faciliten su labor” (folios 1525 y 1526, el subrayado no es del original).*

La revisión de los 1574 folios del expediente legislativo n.º10.955 pone de manifiesto que los legisladores de la época, al momento de aprobar la Ley n.º7208, tenían presente el fin al que iban dirigidos los recursos del FODESAF – las personas en extrema pobreza – sin que hallaran una contradicción con la extensión de los beneficiarios del Fosuvi a otros propósitos como la construcción de la casa del maestro de las escuelas rurales con no más de tres aulas o para personas con nivel de ingresos de hasta cuatro salarios de un peón de construcción; si bien, podría considerarse que

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 25

se ubicaban siempre dentro del espectro del artículo 50 de la Ley n.º7052 de "*procurar soluciones habitacionales de interés social*".

## **2. La reforma operada por la Ley n.º7950 de 7 de diciembre de 1999**

Siguiendo el orden cronológico, la modificación a la LSFNV por la Ley n.º7950, del 7 de diciembre de 1999, continúa en la senda de ampliar la base de la población beneficiaria del Fosuvi a los adultos mayores sin núcleo familiar, siendo siempre el porcentaje del 33% el que se toma de FODESAF, de acuerdo con los artículos 46, 50, 51 y 52, objeto de la respectiva reforma, que en ese orden disponen:

*"Artículo 46.- Créase el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), con el objetivo de que las familias y los adultos mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarios de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes:*

*a) **Un treinta y tres por ciento (33%)** de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.*

*b) Un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa.*

*c) Las donaciones y otros aportes de entes públicos y privados, nacionales o extranjeros."* (El destacado con negrita y subrayado no es del original).

*"Artículo 50.- Los beneficios del Fondo se otorgarán, por una sola vez, a las familias de escasos recursos económicos.*

*También se concederá este bono, para construir la casa de los maestros de las escuelas rurales con un máximo de tres aulas, por medio del Patronato Escolar correspondiente. La finalidad es procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el Bono Familiar de la Vivienda. Asimismo, serán objeto de estos beneficios los adultos mayores carentes de núcleo familiar. En ningún caso, el monto máximo del subsidio excederá del equivalente a treinta salarios mínimos mensuales de un obrero no especializado de la industria de la construcción.*

*El monto del Bono Familiar para la Vivienda o subsidio podrá ponderarse según el número de miembros de la familia, de*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 26

*conformidad con el reglamento de dicho Fondo.” (El subrayado no es del original).*

*“Artículo 51.- Serán elegidos para recibir el beneficio del Fondo, tanto los núcleos familiares como los adultos mayores sin núcleo familiar, que no posean vivienda o los que, poseyéndola, requiera reparación o ampliación. Para tales efectos, los ingresos mensuales de los beneficiarios no superarán cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la industria de la construcción. La condición de adultos mayores sin núcleo familiar deberá ser certificada por el Instituto Mixto de Ayuda Social, con base en el correspondiente estudio socioeconómico.” (El subrayado no es del original).*

*“Artículo 52.- El monto máximo del subsidio se otorgará como donación a las familias y los adultos mayores que no conformen núcleo familiar y cuyos ingresos mensuales no sean superiores al límite mayor de un salario mínimo mensual de un obrero no especializado de la industria de la construcción. Por encima de este límite y hasta el máximo de cuatro salarios mínimos mensuales del obrero mencionado, el monto del subsidio se definirá en relación inversa al ingreso mensual familiar, según la reglamentación del FOSUVI y también se otorgará como donación.” (El subrayado no es del original).*

Según se puede colegir de los preceptos transcritos y así lo confirma la lectura del expediente legislativo n.º13.175, el propósito de la reforma consistió en incluir dentro de los beneficiarios del Fosuvi a los adultos mayores sin núcleo familiar, tal como se explica en la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la Ley n.º7950: *“Actualmente, las disposiciones legales no permiten que los adultos mayores sean sujetos de los beneficios que otorga el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Es decir, no son sujetos de crédito a fin de poder contar con techo digno; mucho menos ser beneficiarios del Bono Gratuito de la Vivienda”* (folio 2); a lo que agrega uno de los diputados proponentes: *“actualmente que (sic) de acuerdo a los requisitos del bono gratuito de la vivienda, si usted no tiene núcleo familiar, usted no califica, lo que pretende esto es que la persona aunque no tenga núcleo familiar, pero que ya tiene cierta edad pueda calificar para el bono gratuito de la vivienda”* (folio 26).

Asimismo, el dictamen afirmativo unánime de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración reitera que la modificación a los artículos citados de la Ley n.º7052 pretende que *“los adultos mayores puedan ser objeto de los beneficios que otorga el Fondo de Subsidio para la Vivienda, tengan o no núcleo familiar, con el propósito de construir su propia vivienda o ampliar y reparar la que poseen”* y agrega: *“Otro de los*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 27

*objetivos del proyecto es que cuando el adulto mayor no pueda realizar labores que le permitan el sustento o no tenga núcleo familiar que pueda darle ese sustento y cuando sus ingresos sean inferiores al salario de un obrero no especializado de la industria de la construcción, puede recibir, por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda, un bono y medio familiar” (folio 113).*

A diferencia de la reforma operada por la Ley n.º7208, la cuestión del uso de los recursos de FODESAF respecto a este sector de la población mediante el bono de vivienda no fue objeto de discusión alguna a lo largo de los 366 folios del citado expediente legislativo n.º13.175; si bien coinciden en la preocupación mostrada por los legisladores de brindar una solución de vivienda a lo que consideran grupos de mayor vulnerabilidad.

### **3. El panorama luego de la reforma sustantiva a la LDSAF por la Ley n.º8783 del 13 de octubre de 2009: redireccionamiento de los recursos de FODESAF a la población en pobreza y pobreza extrema**

En este recuento de los hitos legislativos, corresponde examinar ahora la reforma integral a la LDSAF, con la Ley n.º8783 del 13 de octubre del 2009, que como se desprende del estudio del expediente n.º16454 que documentó su trámite de aprobación parlamentaria, pretendió reconducir los recursos del FODESAF al objetivo original que motivó su creación, a saber, el combate a la pobreza extrema por medio del financiamiento de programas que permitan llegar a la población en esa condición, *“procurando una equitativa distribución de la riqueza en el país”* (ver folio 1).

En ese sentido, la exposición de motivos señala que el referido programa no había tenido gran éxito en la disminución de la pobreza, pues desde 1994 al 2005, el porcentaje de hogares en pobreza extrema había oscilado entre un 20% y un 21,2%, (folio 2), y en lo que aquí interesa, da cuenta de unos de los problemas que presentaba la legislación entonces vigente para su atención eficaz:

*“A través de los años, se ha creado otra situación que es necesario subsanar. Los recursos del Fondo que son transferidos a otras instituciones por mandato de leyes específicas, pasan a formar parte del patrimonio de esas instituciones, por lo que Desaf pierde la potestad de controlar y evaluar los programas en que se invierten; esto desvirtúa la finalidad de Fodesaf y minimiza su impacto en la disminución de la pobreza y el fomento del desarrollo social, especialmente porque a menudo no se considera la naturaleza del destino de esos recursos, que no necesariamente responden al*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 28

*objetivo primordial de (sic) Fondo, a saber un régimen de asignación familiar destinado a complementar los ingresos de las familias en condición de pobreza. Esto convierte a Desaf en un simple puente para trasladar recursos al patrimonio de otras instituciones, y establece una rigidez de alrededor del 80%" (folios 4 y 5; el subrayado no es del original).*

Las consideraciones anteriores se amplían durante la discusión del proyecto de ley en la comisión dictaminadora, de un lado, con la intervención del director en ese momento de la DESAF, licenciado Jorge Baldioceda Castro, quien apunta:

*"Lo otro que tiene de bueno el proyecto... es que fortalece la administración de FODESAF, fortalece a la DESAF para que pueda tener recursos para hacer evaluaciones de impacto que actualmente cuesta muchísimo realizarlas, porque no tiene vehículos, no tiene mucho dinero para hacerlo y eso es muy importante hacerlo para que las instituciones que reciben los recursos realmente sientan la responsabilidad de invertirlos correctamente en lo que se supone que debe ser, en última instancia, el combate a la pobreza" (folio 84).*

Y luego, al hacer uso de la palabra los diputados miembros de la respectiva Comisión, en especial, la proponente de la reforma integral a la Ley n.º5662, la ex diputada Ana Helena Chacón Echeverría, de quien nos permitimos extraer las siguientes participaciones que explican el espíritu de la Ley n.º8783:

*"Un tema es la medición de pobreza. Tal vez, aclaremos de qué estamos hablando y qué significa asignaciones familiares. Una asignación es extra para que las familias puedan salir de las condiciones precarias en las que se encuentran. No es un subsidio, en absoluto. Es una asignación; es una parte. Obviamente va dirigido a personas que precisamente apliquen para que tengan esa asignación. ¿De qué manera podemos hacer la medición? Me parece que sobre esto será muy interesante la discusión, aunque no nos corresponde a nosotros sino a las instituciones del sector social, pero este proyecto pretende uniformarlas en cuanto a un directorio único de beneficiarios. Por el momento, tenemos el SIPO [Sistema de Identificación de la Población Objetivo] que hace una medición, como bien usted dice. En algunos casos se ha dicho que es una medición de chunches, porque ve si tiene refrigeradora, cocina y así va aumentando solamente la cantidad de electrodomésticos sino que hay muchas variables que podríamos considerar, pero ese es otro tema.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 29

*No es un tema exclusivo del IMAS. Es un tema de cualquier institución que se beneficia de los fondos de Asignaciones Familiares y los debe redistribuir con una visión de dar esa asignación familiar a quienes lo necesitan*” (folios 403 y 404; el subrayado no es del original).

*“En segundo lugar, decirle y voy a repetir, el ideal mío es que los recursos para los más humildes, lleguen a las personas pobres.*

*No estoy legislando desde la capacidad de ejecución del Gobierno de turno. Estoy legislando con visión de futuro, sabiendo que si nosotros tenemos un tema de impuestos y esos impuestos deben de ir a las personas que más lo necesiten, vayan ahí.*

*No sé si este Gobierno tiene capacidad, si el que fue, lo tuvo; o el que viene, la tendrá. Lo que sé es cuál es la voluntad de esta legisladora y es que el 100% de la plata que debe llegarle a Fodesaf, llegue a Fodesaf. Eso, que lo arregle el Ministerio de Hacienda de turno...*

*Eso es el espíritu*” (folios 1144 y 1145; el subrayado no es del original).

*“Las personas con discapacidad son las personas más pobres de los pobres, porque aquí hay un ciclo perverso: la discapacidad produce pobreza y la pobreza produce discapacidad.*

*Entonces, cuando nosotros estamos asegurándonos que los recursos que van hacia las personas más humildes lleguen a las personas más humildes, estamos hablando de que lleguen a personas con discapacidad...*

*El tema del acceso es un acceso, yo diría – lo que nosotros llamamos en el gremio de la discapacidad – universal; no es un acceso de barreras arquitectónicas. O sea, muchas veces estamos pensando que el acceso de las personas con discapacidad es hacerles una rampa. Hago una rampa aquí, pero después hasta ahí llegó el acceso; no hay mostradores bajos, no hay traductores de lexco, no hay hojas impresas en braille o grabadas. Entonces, nos quedamos con que el acceso es eso: la rampa. La rampa es un acceso más en todo lo que es el tema arquitectónico.*

*Entonces, es el acceso en igualdad de condiciones a los servicios que brindan todas las instituciones que se financian con recursos de DESAF. Estamos hablando del Banhvi, de comedores escolares, etcétera, esa larga lista que tenemos...*” (folios 1350 y 1351; el subrayado no es del original).

De interés también son las participaciones de los siguientes legisladores que vinieron a secundar las manifestaciones de la diputada Chacón Echeverría acerca de cuál era el espíritu de la reforma:

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 30

**"DIPUTADO ORLANDO MANUEL HERNÁNDEZ MURILLO:**

*... la reforma de la Ley de desarrollo social y asignaciones familiares ha sido un camino muy empedrado, nos hemos encontrado con mociones que han cambiado el texto, han modificado los porcentajes en varias ocasiones, en fin, se nos trató de complicar, pero hoy día estamos, gracias a Dios, discutiendo por el fondo este proyecto.*

*La ley que crea este Fondo de Asignaciones Familiares donde se supone es para las personas de bajos recursos, tiene ya treinta y cinco años, la reforma a la Ley de Fodesaf plantea la creación de un registro centralizado de ayudas sociales que otorga esta institución.*

*Esta iniciativa implica la redistribución de los recursos que por ley debe recibir el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Fodesaf, además el Fondo o Fodesaf tendría capacidad para rastrear los recursos que se distribuyen a las instituciones estatales de ayuda social que apoya el fondo.*

*Con la ley actual de los ciento ochenta y un mil seiscientos cincuenta y seis millones presupuestados para el 2009, en el Fodesaf ciento cuarenta y nueve mil cuatrocientos setenta y dos millones serán repartidos por ley a instituciones estatales, estos recursos salen del control de Fodesaf y representan el ochenta y dos por ciento del presupuesto de la institución, según palabras del señor director de la entidad, don Jorge Baldioceda, si bien estos recursos se ejecutan con el visto bueno de la Contraloría General de la República, a la hora de emplearlos, las instituciones que los reciben no están en la obligación de gastarlos en programas de lucha contra la pobreza, mucha plata la usan para pagar sueldos, comprar vehículos y hasta pagar viajes.*

*La intención con el proyecto es que se ordene el gasto de los recursos de Fodesaf y las autoridades puedan definir lo correspondiente a las ayudas y se asegure la llegada de los recursos a las familias más pobres del país" (folios 1796 y 1797; el subrayado no es del original).*

**"DIPUTADO JOSÉ MERINO DEL RÍO:**

*(...)*

*También procuraré ser breve aunque sobre este tema hay mucha tela que cortar, porque cuando don Pepe, en 1970, creó las Asignaciones Familiares, simplemente no pudo prever cómo otros programas dirigidos a combatir la pobreza, los fenómenos de exclusión social, de traer más bienestar a los menos favorecidos se fue desfigurando con el tiempo" (folio 1798; el subrayado no es del original).*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 31

Para alcanzar ese cometido de llevar los recursos del FODESAF a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, el dictamen unánime afirmativo del proyecto resume las principales medidas contenidas en la reforma:

*"Se establece un registro único de identificación de beneficiarios de los diversos programas de ayuda social a cargo del Estado, evaluaciones periódicas que incluyan indicadores cuantitativos y cualitativos del resultado de los programas financiados por el Fondo, las que han de ser hechas no solo en la Dirección del Fondo de Asignaciones Familiares (Desaf) sino, también, en las entidades ejecutoras de programas que son financiados con recursos del Fondo, ya sea por ley o por convenio. Igualmente, se propone en el articulado que la continuidad en el financiamiento a los programas será determinada, entre otras cosas, por el resultado de estas evaluaciones, sin importar si dicho financiamiento responde a una ley específica o a un convenio. Obviamente, para poder hacer efectivas dichas evaluaciones, se requiere del financiamiento de recursos humanos y materiales, lo que se autoriza con dineros del Fondo eso sí, restringiendo este monto a fin de no incurrir en desviaciones significativas de dineros a gastos administrativos. Además, con el fin de reducir la rigidez presupuestaria de Fodesaf, se estimó conveniente analizar el grado de ejecución de los fondos transferidos a otras entidades, para determinar la necesidad real y capacidad de ejecución en cada caso específico y modificar la distribución porcentual que se asigna por ley y por convenio, financiándose así los siguientes programas e instituciones: ... Banco Hipotecario de la Vivienda..." (folios 1224 y 1225; el subrayado no es del original).*

En ese contexto, la modificación operada por la Ley n.º8783, mantuvo la declaratoria de interés público de todo lo relacionado con el FODESAF del artículo 1, mientras que en lo referente a los beneficiarios del Fondo, el artículo 2 aparte de ampliar la base a los extranjeros residentes legales y personas menores de edad, sustituyó la condición de contar con "*escasos recursos económicos*" por la más expresiva de la intención de la reforma, de hallarse "*en situación de pobreza o pobreza extrema*";<sup>2</sup> según se puede leer de seguido:

*"Artículo 2.-*

---

<sup>2</sup> Si bien la explicación del cambio en la Comisión dictaminadora fue "*que son los términos que se utilizan actualmente*" (folio 818 del expediente legislativo n.º16454).

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 32

*Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.*" (El subrayado no es del original).

A tono con el espíritu de la Ley n.º8783, al artículo 17 original de la LDSAF se le añadieron una serie de párrafos en el que pasó a ser el artículo 18, estableciendo la facultad de la DESAF para supervisar el buen uso de los recursos del FODESAF y garantizar que no fuesen destinados a objetivos ajenos a los fijados por ley; además ratifica su naturaleza como fondos públicos:

**"Artículo 18.-**

*El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley. En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios, por ley o convenio, no podrán ser utilizados en gastos administrativos sino, exclusivamente, en el pago de esos programas y servicios, con las excepciones indicadas en esta Ley.*

*Las instituciones ejecutoras deberán presentar informes de ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas y rendición de cuentas, ante la Dirección General, y con la periodicidad que se establecerá en los convenios interinstitucionales.*

*Cuando se compruebe que una institución ha destinado recursos provenientes del Fondo a financiar gastos administrativos u otros objetivos no autorizados por esta Ley o sus leyes constitutivas, la Desaf comunicará por escrito a dicho ente que el financiamiento cesará hasta que los rubros administrativos en referencia sean incluidos en el presupuesto ordinario de la institución y cubiertos por fuentes de ingreso distintos de los del Fodesaf.*

*El empleo de fondos públicos, dispuesto con finalidades distintas de las establecidas por ley, es un hecho generador de responsabilidad administrativa civil y penal.*

*Los funcionarios públicos que malversen, distraigan o desvíen los recursos de este Fondo, para proselitismo político, incurrirán en los hechos tipificados en los artículos 354 y 356 del Código Penal y serán sancionados con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 33

*públicos de dos a cuatro años, sin perjuicio de que se configure un delito de mayor gravedad.”*

En el punto de conexión con el Fosuvi, la reforma de la Ley n.º 8783 es también importante porque su artículo 4 supuso una fuerte disminución del porcentaje del aporte que recibía del FODESAF – lo que dicho sea de paso, generó la oposición expresa del BANHVI por ese motivo al entonces proyecto de ley (ver los folios 199, 200 y 1396 del expediente legislativo n.º 16454) – al pasar de un 33%, como se indicó antes, a un 18,07%, con la modificación que hizo a la letra a) del artículo 46 de la LSFNV:

*"Artículo 46.-*

*[...]*

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

La reducción obedeció, según lo expresó la diputada Chacón Echeverría, *"para no dejar tanto comprometido"* (folio 1144); pero con la idea siempre de paliar el problema habitacional de la gente de bajos ingresos (ver los folios 492, 493, 494 y 495) y llama la atención que, a pesar de tratarse del mismo texto normativo el rubro anterior no fuese incluido en esa oportunidad dentro del elenco de programas y servicios sociales contemplado en el artículo 3 como parte de la reforma integral que a la Ley n.º 5662 hizo el artículo 1 de la Ley n.º 8783; aspecto que fue corregido posteriormente con la Ley n.º 9002 del 31 de octubre de 2011, con la adición de una letra m) al artículo 3, que replica el inciso a) del artículo 46 recién transcrito.

En definitiva, la modificación hecha por la citada Ley n.º 8783 tuvo por objeto redirigir los recursos del FODESAF, canalizados a través de distintos programas sociales y organismos, al destino para el que había sido creado en primer lugar el fondo: la atención de la población en condición de pobreza o pobreza extrema.

A partir de este momento, nos interesa conocer cómo se compaginó dicho propósito con las importantes modificaciones que sufrió después el régimen del Fosuvi, en el punto preciso de los beneficiarios de sus recursos, no tanto por la Ley n.º 9209 del 20

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 34

de febrero de 2014, a que se refiere expresamente el BANHVI, sino en particular por la Ley n.º8924 del 3 de febrero de 2011, de la que no se hizo referencia alguna y que intencionadamente quiso ampliar la población meta del referido fondo a la clase media del país.

#### **4. Las reformas posteriores a la Ley n.º 8783 que terminaron de perfilar la población meta de la LSFNV: mención a las leyes n.º8924/2011 (del 3 de febrero); 9002/2011 (del 31 de octubre) y n.º9209/2014 (del 20 de febrero)**

Entre las muchas modificaciones que tuvo la LSFNV luego de la reforma integral a la LDSAF por la Ley n.º8783; una sobresale por encima de las demás, incluso, la operada por la citada Ley n.º9209 en el año 2014; consistente en la reforma efectuada, según se dijo, por la Ley n.º8924 del 3 de febrero del 2011, pues como así lo atestiguan los antecedentes legislativos de su promulgación, rompe derechamente con el fin original del Fosuvi de satisfacer las necesidades de vivienda de las personas de escasos recursos que, como se recordará, constituía el punto de entronque con la población objetivo del FODESAF; al ampliarlo a los estratos que perciban hasta seis salarios mínimos mensuales de un obrero no especializado de la industria de la construcción.

Efectivamente, en lo que interesa a la presente consulta, por el artículo 1 de la Ley n.º8924, se reformaron los artículos 51 y 52 (aparte del 54 que no viene al caso) de la LSFNV, relativo el primer precepto, a los grupos elegibles para recibir los recursos del Fosuvi, para incluir a las "*personas con discapacidad*" y "*las parejas jóvenes*", elevando el umbral de ingresos para poder ser considerados de cuatro a seis veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción, según puede leerse de seguido:

*"Artículo 51.- Serán elegibles para recibir el beneficio del fondo, las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, que no tengan vivienda o que, teniéndola, dichas viviendas requieran reparaciones o ampliaciones. Asimismo, sus ingresos mensuales no deberán exceder el máximo de seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción."* (El subrayado no es del original).

El artículo 52 modificado se corresponde con los cambios indicados en el precepto anterior, quedando con la siguiente redacción a la fecha:

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 35

*"Artículo 52.- El monto máximo del beneficio del fondo se otorgará como donación a las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y personas adultas mayores sin núcleo familiar, cuyos ingresos mensuales no excedan el límite mayor del salario mínimo mensual de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción. Por encima de este y hasta el máximo de seis salarios mínimos mensuales de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción, el monto del subsidio se definirá en relación inversa al ingreso mensual familiar, conforme al Reglamento del Fondo de subsidios para la vivienda (Fosuvi), y se otorgará también como donación."* (El subrayado no es del original).

Por su parte, el artículo 3 de la misma Ley n.º8924, modificó el párrafo primero del artículo 46 de la Ley n.º7052, para incluir a los grupos anteriores como parte de la población objetivo del Fosuvi:

*"Artículo 46.- Créase el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes: (...)"* (El subrayado no es del original).

Ahora bien, la inclusión de las parejas jóvenes y, sobre todo, el aumento del estrato de cuatro a seis veces el salario mínimo de un peón de construcción – en la propuesta de ley original era de cinco veces el salario mínimo – muestra fehacientemente la extensión de la cobertura de los recursos del Fosuvi a un grupo distinto del que aparece como beneficiario del FODESAF, referido, según lo hemos venido precisando, a la población en condición de pobreza o pobreza extrema. Así se documenta en varias partes del expediente legislativo n.º17797, relativo al trámite de aprobación parlamentaria de la Ley n.º8924, iniciando con la exposición de motivos del entonces proyecto de ley, al que incluso se le denomina "VIVIENDA CLASE MEDIA" (folio 1):

*"Costa Rica es un país pequeño, con una población de 4 007 753 habitantes que conforman 1 105 488 hogares de 3,63 miembros por hogar y un 18% de población pobre, según datos de la última encuesta de hogares llevada a cabo por el Instituto de Estadística y Censos (INEC), a julio de 2008.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 36

*Según los indicadores de dicho Instituto, el número de viviendas a esa fecha de corte asciende a 1 033 939, por lo que el déficit habitacional suma más de 70 000 viviendas.*

*La atención de las necesidades de vivienda ha estado concentrada en el Estado por medio del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, conformado en el año 1986 a partir de la promulgación de la Ley N.º 7052, que crea el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y la figura del bono familiar de vivienda.*

*El bono se ha concebido como un subsidio directo para las familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero de la construcción, el cual complementaría el crédito otorgado por entidades autorizadas adscritas al Sistema, más una participación económica de la familia, permitiendo una triangulación de esfuerzos para combatir las necesidades imperiosas de viviendas y dotar así del máspreciado activo a las familias costarricenses.*

*A partir de 1986, el bono familiar de vivienda estimuló una importante ampliación del mercado de financiamiento habitacional al incorporar a la demanda efectiva sectores de bajos recursos que antes no tenían opciones para resolver su problema; de esta forma, el sistema ha dotado de vivienda a 268 439 familias, lo que equivale al 24% de los hogares costarricenses, labor encomiable pues se ha dado atención a la cuarta parte de los hogares nacionales.*

*De conformidad con el marco legal y la concepción original del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la elegibilidad del bono se extiende a familias cuyos ingresos alcancen como máximo cuatro veces el salario mínimo de un obrero de la construcción no calificado; con ello se pretendió cubrir desde los hogares pobres hasta la clase media baja que no tiene acceso a una solución total de vivienda mediante las opciones de financiamiento tradicionalmente ofrecidos en el mercado.*

*Por razones coyunturales, la realidad del sistema arroja una respuesta diferente de los objetivos circunscritos en 1986 y veintitrés años después se evidencia una concentración significativa de la inversión del Estado en los estratos uno y dos de la tabla de ingresos; es decir, el presupuesto de bonos cubrió hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos.*

*Según registros del Banco Hipotecario de la Vivienda se han otorgado 237171 bonos en familias con niveles de ingresos menores a los dos salarios mínimos, desde que inició el sistema hasta diciembre de 2009; lo anterior significa una concentración del 88.34% de total de los recursos que el Estado ha dispuesto para solucionar problemas*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 37

de vivienda, dejando apenas un 11.6% para los dos estratos restantes, situación que deja en evidente desventaja a las familias que cuentan con alguna capacidad de pago.

La situación de la poca atención de las familias de clase media se acentúa si desagregamos las cifras por año, pues la tendencia ha hecho más significativa la desproporción en la distribución de recursos. Así, de 1987 a 1994 la proporción de bonos otorgados a las familias de ingresos menores a los dos salarios era del **75%**; en 1995 se elevó a un **95.1%** y, en el último quinquenio, se elevó a un **97%**, dejando apenas un **3%** para la atención de las familias de los estratos dos y tres.

### **REALIDAD DE LAS FAMILIAS DE INGRESOS MEDIOS:**

*Costa Rica es una sociedad muy particular en la que el segmento de la clase media ha ocupado una proporción significativa de la población, pues este grupo constituye los contribuyentes fiscales por excelencia y es generadora de empleo y crecimiento. No obstante, la política de distribución de los recursos del sector vivienda no ha sido congruente con esta realidad.*

*Esta población se caracteriza por parejas jóvenes recién formadas, con al menos uno o dos hijos, donde probablemente ambos cónyuges trabajan, son profesionales que se inician en sus carreras y mantienen una expectativa de vivienda localizada en sectores geográficos que gocen de buena infraestructura y seguridad, constituyendo estas las variables prioritarias para su elección.*

*Este tipo de familia por su condición económica no ha sido objeto de atención sostenible por parte del Estado, ni son sujetos de crédito para los bancos privados que optan por satisfacer un segmento de ingresos de más alto nivel...*

*Otro elemento que ha coadyuvado para que no se solucione el problema ha sido la falta de oferta de viviendas a precios accesibles para este grupo de familias. La mayor parte de los desarrolladores de proyectos de viviendas se han polarizado atendiendo a la clase de ingresos bajos, pues saben que existe probabilidad de colocar las unidades habitacionales en razón de la aplicación del bono familiar de vivienda, o bien, se dedican a la construcción de proyectos de clase alta, ligado a bancos privados que atienden al sector de altos ingresos, pues es una demanda también segura, por la capacidad de pago con que cuentan dichas familias.*

*En este contexto, la Cámara Costarricense de la Construcción ha manifestado interés y compromiso en el sentido de desarrollar proyectos cuyos precios sean accesibles para la clase media, siempre*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 38

*y cuando se cuente con un programa sostenible de apoyo estatal que le permita a este grupo de ciudadanos comprar las viviendas con planes de financiamiento aptos a sus niveles de ingreso.*

*Esta realidad obliga a retomar el tema en busca de opciones permanentes que les permitan a nuestras familias de ingreso medio el acceso a una solución de vivienda acorde con sus necesidades y expectativas.*

*El presente proyecto de ley valora esas necesidades en el contexto del marco jurídico del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con miras a extender el beneficio del bono familiar de vivienda por medio de una asignación de recursos dirigida a familias cuyo nivel de ingreso corresponda a cinco veces el salario de un obrero de la construcción no calificado. Dicha reforma permite desarrollar programas al combinar elementos como el subsidio, el ahorro de las familias y el crédito de las entidades autorizadas dentro de un programa dirigido, especialmente, para darles una solución de vivienda digna a nuestras familias de clase media" (folios 2 a 7, el subrayado no es del original).*

Las consideraciones anteriores de la exposición de motivos del texto original del proyecto de ley que inició el camino para la aprobación de la Ley n.º 8924 ponen de manifiesto que, si bien hasta antes de esta reforma, los recursos del Fosuvi iban dirigidos sustancialmente a la solución total de vivienda de los hogares pobres (hasta un 97% en el quinquenio 2005-2010), correspondiente a los estratos uno y dos de la tabla de ingresos, manteniendo cierta coherencia con el destino de los recursos del FODESAF; hubo una clara y decidida intención para que la modificación legal bajo estudio redirigiera el financiamiento del bono de vivienda a las familias y, en específico, a las "parejas jóvenes recién formadas" de ingreso medio (estratos tres a cinco de la tabla de ingresos).

Este propósito es después confirmado por doña Irene Campos, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos también en ese momento, ante la Comisión legislativa dictaminadora, al señalar:

*"Este Proyecto de Ley del Expediente 17.797 que se denomina Proyecto de Ley Vivienda de Clase Media, es un proyecto de ley importante para el Ministerio de Vivienda que nosotros realmente, estamos muy interesados en que eventualmente sea aprobado en esta Asamblea Legislativa.*

*En primer lugar la problemática de vivienda de clase media es una problemática que viene arrastrándose desde hace varios años. Es una*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 39

*problemática asociada a la dificultad de crédito que tienen las familias de clase media. Esa dificultad de crédito es como un círculo vicioso con la falta de oferta de una vivienda de un costo o un precio asociado a clase media baja, media media.*

*Por lo tanto ¿dónde se inicia ese círculo si es que no tengo casa porque no hay crédito? ¿No hay crédito? Porque no tengo casa y realmente, es un problema que queremos cortar de raíz. Por lo tanto, esta iniciativa que se presenta es una iniciativa para nosotros importante, porque precisamente, está enfocada a ayudar al crédito para la familia de clase media, media baja especialmente, porque está enfocada hasta el estrato cinco; que es lo que una denominaría media baja y está rozando media media en el tema de los estratos sociales...*

*Entonces, este proyecto lo que pretende o lo que busca, es que ese subsidio que en este momento las familias tienen posibilidades para estrato cuatro, que este subsidio que está definido para las familias hasta el estrato cuatro; se le diese...*

*Consideramos, que es urgente realmente, entrarle a la vivienda de clase media, porque es la clase que sustenta este país. Me considero una hija de la clase media y realmente, es importante darle a la clase media la posibilidad de tener acceso a la vivienda y generar también, el mercado inmobiliario que en este momento no está generado..."*  
(folios 30, 31 y 33)

Luego, en audiencia conferida a los representantes de las mutuales por la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, se confirmó el propósito del proyecto, en palabras del Gerente General de la Mutual Alajuela La Vivienda, señor Óscar Alvarado, quien indicó: *"La mayoría de gente a la que se le está llegando con el bono familiar para la vivienda son familias de escasos recursos, que está bien eso, pero también creemos que cuando se creó el bono estaba diseñado para ir más allá, a familias que son productivas al país y que requieren vivienda"* (folio 47); mientras que la Directora Ejecutiva de la Federación de Mutuales, señora Lilliam Agüero, señaló:

*"Lo que pretende este modelo es precisamente hacer un programa sostenible, un programa que sistemáticamente pueda darles mayor acceso a las familias de ingresos medios que solucionen su necesidad de vivienda... si bien es cierto es encomiable la tarea que se ha hecho a nivel de sistema, para efectos de soluciones de viviendas se ha focalizado, sobre todo, en lo que son las familias de ingresos más bajos, dejando de lado a este grupo de ciudadano (sic) que ocupa un número importante de familias en nuestra sociedad.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 40

*¿Qué es lo que pasa, entonces, con estas familias? Estas familias no tienen suficiente capacidad de pago como para poder acceder a los sistemas o a las ofertas del mercado financiero para poder obtener préstamo y acceder a una solución de vivienda y el mercado, en este momento, dada esa situación, pues tampoco ofrece soluciones con un valor acorde a las expectativas y a las capacidades que ellos tienen. Están como en un limbo, no son ni tan ricos para pedir un préstamo normal, que pueden pedir en el sistema financiero tradicional pero tampoco han podido tener acceso, a través del bono, a alguna solución...*

*Básicamente el modelo lo que plantea es que se tome un porcentaje del presupuesto general de los Fondos de Subsidios de Vivienda y se destine para la atención del tercero, cuarto y hemos agregado un quinto estrato y se califique a la gente de acuerdo a su nivel de ingresos; una [vez] calificada a la gente, el Banco Hipotecario [d]eposita en la entidad autorizada que calificó a la familia el monto del bono” (folios 48 y 49, el subrayado no es del original).*

Por su parte, la señora Eugenia Meza, Gerente General de MUCAP, manifestó en la misma línea:

*“La amplitud y la profundidad de la clase media, efectivamente, creo que sí ha sido una gran fortaleza en Costa Rica y precisamente, este proyecto tiende a resguardar ese patrimonio que nosotros tenemos en nuestro país, la clase media... Curiosamente, la Ley 7052 cuando se promulgó había previsto que el bono era para todos los estratos. Definió cuatro estratos, tal vez se quedó un poquito corto, pero la Ley original definió cuatro estratos.*

*Sin embargo, en la práctica como muy bien lo muestra la presentación de Lilliam no ha sido así. Ese es otro punto que consideramos muy importante rescatar. La necesidad de que los fondos no vayan únicamente a los estratos más bajos en los que el bono es más grande, en los que el esfuerzo de la familia es menor, el bono es mayor, el ahorro es menor, el préstamo es menor” (folio 53).<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> La postura de las mutuales también fue reiterada por las cooperativas de ahorro y crédito al momento de otorgárseles audiencia ante la Comisión dictaminadora del proyecto de ley n.º 17.797, como lo evidencia la intervención del señor Francisco Montoya Mora, Gerente de Coopealianza R.L., al indicar: “*sin duda este proyecto va a beneficiar a muchas familias. / ¿Por qué? ¿Por qué va a beneficiar a muchas familias? Vean, yo creo que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda nace hace veinticinco años, es un sistema que sin duda está avocado a brindar soluciones de vivienda a las familias de este país y prácticamente lo que sí ha quedado muy claro es que el sistema actual, lo que permite es atender únicamente a la gente más pobre del país y eso me parece muy bien; pero, también hay gente, hay muchachos y muchachas, y jóvenes, y familias que tienen ingresos*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 41

Al ser cuestionados por el diputado Mendoza Jiménez por la fuente de financiamiento del subsidio destinado para las viviendas de clase media, el Gerente General de la Mutual Alajuela le respondió: *"El proyecto de ley lo que está permitiendo una modalidad adicional del manejo del Fondo de FUSOVI (sic), o sea, que estaríamos hablando de los mismos fondos."* Y complementando la respuesta, la Gerente General de MUCAP, añadió: *"En realidad no es que se está creando un nuevo subsidio, lo que se está haciendo con este proyecto de ley, es transformando la forma en la que se otorga el subsidio, actualmente el subsidio con los recursos del BANHVI y el FOSUVI se otorga de una sola vez... bajo este esquema la familia toma un crédito y el FOSUVI lo que hace es ayudarlo a pagar el crédito dándole un pedacito de cuota mes a mes hasta un cierto tiempo, entonces se difieren los recursos del FOSUVI. El FOSUVI se diluye, digamos, en periodo de tiempo largo y de alguna manera eso hace... que los mismos recursos rinda más en términos de atención de necesidades"* (folios 60 a 62).

En una sesión posterior de la Comisión dictaminadora en la que se contó con la presencia del ex Gerente del BANHVI, señor Juan de Dios Rojas, la diputada Ruiz Delgado le consultó la razón por la que la política de vivienda iba dirigida más a los estratos uno y dos que a los otros y si por aprobar el proyecto de ley que en su versión original aumentaba a un quinto estrato de ingresos para ser considerado beneficiario, implicaría descubrir a los estratos de más bajos recursos de la sociedad, a lo que recalcó: *"Recordemos que las personas de más escasos recursos son también las más frágiles. Entonces, de acuerdo con las políticas de Estado acabamos de tener una gran presión de parte de esos estratos en el momento en que este proyecto salga a la luz pública y se va a querer decir, que vamos a desproteger, precisamente, a esta población por una población de clase media con un mejor poder adquisitivo"* (folio 100).

A lo que el señor Rojas respondió:

*"Efectivamente, el sistema en general ha tenido una especialización en los dos primeros estratos de ingreso y con esta ley considero que esa situación no va a cambiar por la dinámica que tiene el sistema. El sistema tiene una inercia, una forma de trabajar. Tiene una*

---

*superiores al primero y segundo estrato y que tienen deseos de adquirir una vivienda. Lo que pasa es que el subsidio de vivienda que le otorga el Estado es muy pequeño. / Sin duda más bien, con la posibilidad de que el fondo se pueda diferir y se pueda contribuir al pago de las mensualidades, eso lo que va a generar es una gran bondad para que muchas familias de clase media de este país realmente puedan tener acceso a una vivienda digna. / Esto es curioso; cuando nosotros analizamos que lo que es vivienda social en este país, son casas de habitación hasta veinticuatro millones; pero, muy difícilmente dos profesionales jóvenes pueden tener acceso a una vivienda de veinte millones, a pesar de que está ubicado dentro de la vivienda social, porque requerirían ingresos casi superiores al millón y medio de colones, y a esta le es muy difícil poder adquirir esta vivienda"* (folio 270, el subrayado no es del original).

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 42

*participación significativa en el número de bonos otorgados a aquellos casos que se denominan: "construcción en lote propio para las familias de escasos recursos".*

*Entonces, son aquellos donde es relativamente fácil tramitar la operación porque la familia es propietaria del inmueble, es pobre, cumple los requisitos y existe un mercado amplio que coadyuva con esa familia en la obtención del bono familiar de vivienda. Esa dinámica no va a cambiar con la aprobación de la nueva ley porque, precisamente, ya tiene una forma de operar en el sistema totalmente consolidada. Con la ley lo que hacemos es optimizar el uso de los recursos del fondo tratando de llegar, también, a aquellos estratos que lo merecen y que la ley provee.*

*Por lo tanto, en conclusión, una posición de esta ley no va cambiar la concentración de los bonos en los primeros estratos y nos permite optimizar el fondo de forma tal que le lleguemos a estratos que hasta la fecha no le hemos podido llegar" (folios 100 y 101, el subrayado no es del original).*

El mismo ponente también fue enfático en el propósito de la reforma que se buscaba con la Ley n.º8924, al señalar antes en esa misma sesión:

*"En sus orígenes, el Bono Familiar de la Vivienda, y este concepto es importante rescatarlo y resaltarlo, el bono se creó como un complemento del crédito y del aporte familiar. Es decir, nunca se pensó que el bono fuera el equivalente a una solución habitacional, por razones de que efectivamente los fondos son escasos y requieren de la participación y del complemento de las familias beneficiarias.*

*A través de los años de operación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, se empezó a dar una especie de especialización en materia del bono. Entonces, si repasamos las estadísticas, podemos ver como la mayor cantidad de operaciones se formalizan en los primeros estratos de ingresos y prácticamente ningún recurso está llegando a los estratos superiores de ingresos, que están previstos en la ley.*

*La Ley nunca le pidió al BANHVI que se especializara en los primeros estratos de ingreso, le pidió que atendiera con la mayor prontitud y celeridad a las familias de escasos ingresos; pero no necesariamente con una especialización en determinados estratos, sino que debía atender a todos los estratos previstos en la Ley.*

*Como indicaba anteriormente, a través de los años, las familias de estratos superiores ven limitada sus posibilidades de participación.*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 43

*Entonces, es fundamental para nosotros la creación de la posibilidad de contar con esta ley, porque nos da la oportunidad de cumplir una vieja deuda que tiene el Sistema con las familias de clase media, en el sentido de que si bien los méritos del Sistema son incuestionables, la realidad es que tenemos una deuda con las familias de clase media que debemos afrontar y me parece que la manera correcta de afrontarla es mediante la propuesta que aquí se discute...*

*En realidad esta ley, que básicamente tiene dos cambios, que es la inclusión de quinto estrato y la posibilidad de aplicación de bono diferido, sí presenta condiciones idóneas para que las familias de clase media tengan la posibilidad de acceder a una clase media (sic) en condiciones ideales” (folios 97 y 98, el subrayado no es del original).*

Más adelante en el trámite legislativo, esa intención de la reforma quedó plasmada en la participación de los propios congresistas:

**“DIPUTADA PÉREZ HEGG:**

*(...) Vean, el 17.797 lo que pretende son dos cosas simples: Una, distribuir mejor el bono ordinario del tercer y cuarto estrato... Ustedes ven que primeramente había una verdadera distribución; empezamos en el tercer estrato con un veinticuatro por ciento (24%), en el año noventa y cinco ya empieza a disminuir el tercer estrato y empieza con porcentajes del cuatro por ciento (4%), que es lo que está ahí indicado y en cuarto estrato, de un siete por ciento (7%).*

*En resumen, la tendencia es que la gente abandona el tercer y cuarto estrato y se va al primer y segundo estrato. Ahora, eso tiene una explicación, es perversa, pero hay que decirla.*

*La gente entendió que en la medida en que escondiera los ingresos tenía más posibilidades de pasarse a tener una solución de vivienda. Entonces, lógicamente deja de mostrar ingresos y se pasa al primero y segundo estrato...*

*Cuando viene la Unidad Social Cristiana y dice que el bono es gratuito, entonces hay más tendencia todavía a irse a ese estrato, porque todo era además regalado.*

*En un inicio, en el año ochenta y siete, la gente tenía que pagar; era un préstamo de segunda línea, pero tenía que pagar” (folio 248).*

**“DIPUTADA RUIZ DELGADO:**

*(...) Aquí la discusión no es si el proyecto es bueno o es malo, de hecho el proyecto es bueno, es una necesidad imperiosa por parte de las*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 44

*sociedades, especialmente la clase media; sin embargo, yo insisto en la preocupación de estas políticas de estado” (folio 257).*

**"DIPUTADO VÍCTOR HERNÁNDEZ CERDAS:**

*(...) este proyecto nosotros le hemos venido dando seguimiento en el tanto que el problema de vivienda a nivel nacional es y sigue siendo un problema número uno en la población costarricense, principalmente debemos tomar en cuenta que hay un sector de la población costarricense que se ha quedado al descubierto sin ningún tipo de protección, dada la condición y el modelo económico que se ha venido desarrollando en los últimos veinte años.*

*El surgimiento del Banco de la Vivienda ha sido orientado a atender a aquellas poblaciones que, por su vulnerabilidad social y económica, no ha tenido acceso a tener posibilidades de construir sus casas. De ahí que el surgimiento del Banco de Vivienda se presenta como una opción para un sector de la población, que, a través del bono, puedan ellos atender esa situación de vivienda...*

*Específicamente con este proyecto de vivienda, una de las preocupaciones que nos guarda es que se ha cargado, con el bono diferido, a los sectores de una población que sigue siendo desplazada y que es una población, como es la clase media costarricense, que se ha quedado marginada, porque son un grupo social que no tiene acceso al crédito, porque el costo financiero de los préstamos para vivienda sencillamente no son... son inalcanzables para este sector social; asimismo, el costo de la construcción sigue siendo también un elemento caro para esos sectores de la población.*

*De ahí que el sector de la clase media costarricense es, quizás, uno de los sectores que ha venido siendo maltratado en los últimos años, y cada día crece el número de gentes que no tiene vivienda. Y, entonces, es preocupante que este sector tampoco tiene derecho al bono, porque el bono no lo pueden acceder porque sus ingresos son superiores para este sector social.*

*De manera, entonces, que tenemos un sector que ha quedado marginado; que, por un lado, no tiene derecho al bono por sus ingresos, pero tampoco tiene acceso al crédito y mucho menos a la construcción de su vivienda. Y esto es una preocupación que, hoy por hoy, seguro estoy que a muchos ciudadanos costarricenses y, en consecuencia, a nuestras fracciones de los partidos aquí representados nos interesa que podamos atender a este sector de la población...*

*De ahí que ojalá que en el presupuesto 2011 se mejoren los ingresos y los destinos de estos recursos para que este proyecto que tiene un*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 45

*buen sentido y que está bien orientado a la clase media que, como lo decía antes, lo requiere, tengan, en verdad, un financiamiento y que sea real y el beneficio sea alcanzado*" (folios 363, 364 y 365, el subrayado no es del original).

Cabe destacar, que el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, mediante el informe ST-239-2010, del 26 de octubre, cuestionó que los recursos del FOSUVI se fueran a destinar a financiar las necesidades de vivienda de las familias del estrato 5 de ingresos, recordando con cita de nuestro dictamen C-249-2004, del 30 de agosto, que esos fondos son recursos públicos, los que de acuerdo al artículo 46 de la Ley n.º7052, *"deben ser destinados a dar la posibilidad para que personas de escasos recursos puedan acceder a una vivienda digna"* y sostiene: *"el Banco Hipotecario de la Vivienda ejerce una potestad de administrador de dicho fondo el cual como se indicó tiene un destino específico dado en su momento por el legislador, por tal motivo el Banco no puede hacer uso de esos recursos de manera discrecional sino que, el deber de esta institución es velar por el fiel cumplimiento del destino de los dineros"* y concluye: *"En vista de lo anterior, debe quedar claro a los señores y señoras Diputadas, que con la reforma se podría reducir el monto que tendrá el FOSUVI para cumplir con sus objetivos relacionados con las personas de menos recursos, sin embargo, se abre la posibilidad de dar más crédito por medio de los entes autorizados en el sistema financiero para la vivienda a diferentes familias, que no calificarían para optar por créditos del sistema financiero. Se debe recordar que el Sistema debe responder ante el sector social al que se dirige, en el caso FUSOVI (sic), ante las personas de más necesidad de vivienda. Además, otras de las funciones de FUSOVI (sic) es la erradicación de tugurios y asentamientos en precario que también podría verse afectado"*; a partir de lo expuesto, recomienda también revisar el desempeño del FONAVI en la financiación de los programas habitacionales al menor costo posible (folios 204, 220 y 222).

El informe anterior fue duramente criticado en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, que lo tacharon de equivocado por falta de conocimiento en la materia, en especial, por la diputada Patricia Pérez Hegg, una de las principales proponentes de la iniciativa legislativa, quien refutó:

*"El informe de Servicios Técnicos dice que este proyecto, el del expediente N° 17.797, no contribuye en nada porque no dice la fuente de los ingresos. Eso es falso.*

*El proyecto, en sí mismo, la Ley N°7052, en el artículo 33 (sic) dice de dónde vienen los recursos. Dice que vienen del treinta y tres por ciento (33%) de FODESAF, - que por cierto la reformaron y quedó un dieciocho cero (sic) - tanto gracias a las gestiones de la diputada Ana*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 46

*Helena Chacón, con la que me agarré ene veces sobre ese tema e hizo una distribución para un montón de actividades; pero, dejó una coletilla importante, dentro de la negociación, que de que por los próximos cinco años no se iba a cambiar la parte de FODESAF; o sea, en el sistema, los próximos cinco años, va a tener la misma cantidad de recursos.*

*Luego dice que el tres por ciento (3%) de los presupuestos entran a vivienda; o sea, nosotros estamos planteando en este expediente modificar tres artículos de una ley de un todo. No estamos metiéndonos en el origen de los recursos y ya la ley los tiene, dice que es el tres por ciento (3%) de los presupuestos.*

*Es un "enano de otro cuento", como digo yo. Si el gobierno le pasa el tres por ciento (3%) o no; la pelea la tenemos en presupuesto, diputados.*

*En este presupuesto del dos mil once, el gobierno está diciendo que le está pasando doce mil millones; pero no es el proyecto N°17.797 el que va a venir a resolver si el gobierno cumple o no con el presupuesto que tiene que pasarle a vivienda, porque la ley ya dice de dónde viene los recursos de vivienda y está en un artículo que es diferente al que estamos abordando...*

*¿Qué es lo cierto del caso? Que este bono de extrema necesidad ya está contemplado, está en el artículo 59. Reitero, no estamos tocando el artículo 59 en este proyecto.*

*La aseveración entonces de que le estábamos quitando recursos a los pobres para darle a la clase media, que además ni siquiera me molesta, porque me parece que sí tenemos una deuda, todos los partidos políticos, con la clase medida (sic)...*

*El FOSUVI tiene dos grandes bolsas: el artículo 59, que precisamente se llama artículo 59 porque ahí es donde se norma todo lo que tiene que ver con pobreza y luego lo que es el bono ordinario.*

*El 17.797 lo que viene a normar es el bono ordinario, lo que quiere es llegarle al quinto o al sexto estrato del bono ordinario.*

*No estamos cogiendo absolutamente nada de los recursos del artículo 59, de hecho, el bono promedio, que también hacía la observación, en el artículo 59 es más alto que el bono corriente...*

*Entonces, no es posible aseverar que le estás quitando a nadie, porque son dos fondos grandes. Ahora el bono ordinario, que es aquí donde viene la explicación técnica; - que vamos dejar claro- el bono ordinario se divide en todos esos programas que están en el anexo dos (ahorro-crédito, ahorro-bono, ahorro para adulto mayor, todas las cosas que*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 47

*significan reparaciones, mejoras, crédito-bono-ahorro), eso es lo que se ha inventado del lado de la bolsa del bono ordinario.  
El artículo cincuenta y nueve es el artículo cincuenta y nueve, es más es muy específico... con el que no nos estamos metiendo... aquí dice muy claramente que el cuarenta por ciento de los recursos del FOSUVI se van para extrema pobreza y que ahí solo califica la gente que tiene estrato e ingreso salarial de uno hasta uno y medio el estrato. Entonces, no hay más discusión sobre ese tema, estamos hablando de clase media y de bono ordinario..." (folios 249 a 251, el subrayado no es del original)*

Conviene recordar que el artículo 59 de la LSFNV, contiene en su párrafo tercero el porcentaje del 40% al que hace referencia la congresista, en redacción que se mantiene a la fecha:

*"Artículo 59.- (...) Previa autorización debidamente motivada de la Junta Directiva, con fundamento en el estudio técnico correspondiente, en cada caso, el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) podrá destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), para subsidiar, mediante las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, la adquisición, segregación, adjudicación de terrenos, obras de urbanización, mejoras, construcción de viviendas, en caso de proyectos individuales o colectivos de erradicación de tugurios y asentamientos en precario, localizados en zonas rurales o urbanas, para las familias cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo y medio de un obrero no especializado de la industria de la construcción o que hayan sido declarados en estado de emergencia." (El subrayado no es del original).*

De la discusión legislativa se desprende entonces que, en la opinión de los diputados de la época, por virtud del artículo 59 de la LSFNV, el 40% de los recursos del Fosuvi está destinado a atender las necesidades de las familias que viven en situación de pobreza extrema, riesgo, tugurio o precario o afectados por emergencia, es decir, los que necesitan una atención completa.

Igualmente, la diputada Ruiz Delgado se refiere también al referido precepto, para diferenciarlo del bono de vivienda que con el proyecto en discusión iría dirigido fundamentalmente a las familias de clase media: "*sobre el caso del artículo 59, yo creo que ahí no hay duda. Ahí la política es muy clara, el porcentaje se destina*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 48

*directamente, pero en el caso del bono ordinario ¿cómo se subdivide? Ahí es donde ingresa, digamos, porque no está establecido ningún porcentaje, lo que el gobierno de turno decida con respecto a la utilización de los fondos... En algún momento hablé acá de la posibilidad de poder brindar eso a través de la adjudicación de porcentajes específicos, pero me parece que ese es un tema que hay que entrar a discutir, porque tiene que ver, precisamente, con marcar la cancha para que a futuro, ningún gobierno pueda venir y cambiar las reglas del juego y tengamos ya claramente cómo se van a utilizar y cómo se van a destinar los diferentes recursos, en los diferentes niveles de bonos que se puedan entregar” (folio 257).*

Su participación interesa también, al ser una de las pocas referencias al vínculo del Fosuvi con FODESAF, en el que la preocupación era, más bien, que el Estado no le estaba trasladando a este último fondo el monto completo que le correspondía por ley:

*“Con respecto al fondo del FOSUVI, hay un pendiente de pago por parte del Estado hacia FODESAF enorme. Estamos hablando de que están siendo afectados programas como vivienda, educación, salud, nutrición, protección social, empleo, etcétera... Me parece entonces que aunque no tenga que ver, es importante que los compañeros de partido de gobierno gestionen de alguna manera, para que a pesar de la situación económica, podamos incluir dentro de los recursos que se van a utilizar o de los cuales se vaya a disponer lo que por ley está ya mandado... por destino específico este dinero está siendo recogido por el estado pero se está desviando su uso. Aquí es donde está el problema, porque si no se recoge por parte del estado ahí pues no se recoge, pero la ley dice FODESAF recoge de esto, de esto y de esto y luego, eso se tiene que trasladar, pero tal vez ese no es el tema de fondo acá” (folio 258).*

La discusión parlamentaria giró después en incluir una serie de inquietudes y preocupaciones surgidas en relación con la versión original del proyecto de ley en los que hubo consenso en el seno de la Comisión dictaminadora, como la inclusión de las “parejas jóvenes”, las personas discapacitadas y los adultos mayores sin núcleo familiar – que habían sido excluidos inicialmente de la iniciativa – así como para ampliar la cobertura del bono del quinto estrato – de la propuesta original – a un sexto estrato de ingresos para optar a ser candidatos al bono, de forma que más personas tuviera oportunidad de poder acceder a los créditos de vivienda, dando lugar un texto sustitutivo comprensivo de los cambios anteriores que se complementó con la moción para reformar el artículo 46 de la misma Ley n.º7052 (ver folios 255, 256, 277, 278 y 307) – “con el propósito de armonizar la ley con los cambios introducidos, y generar

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 49

*seguridad jurídica a los operadores de la norma”, según se explica a folio 333 del expediente legislativo – dando así la redacción que terminó siendo aprobada con la Ley n.º8924.*

El texto en discusión recibió el Dictamen afirmativo unánime de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, en el que se reitera que el objeto de la propuesta de reforma a la LSFNV es ampliar hasta el estrato seis de ingresos a los beneficiarios del Fosuvi, siendo estos, *“las familias, las personas con discapacidad, las parejas jóvenes y los adultos mayores sin núcleo familiar”* (folio 320), aparte de referirse a los cuestionamientos antes mencionados hechos por el Departamento de Servicios Técnicos: *“es necesario señalar que esta iniciativa de ley no viene a comprometer los recursos para la atención de los sectores más desposeídos de la población, para financiar el programa de vivienda para clase media. Tal como se indicara antes, el artículo 59 de la Ley 7059 (sic) establece que el 40% de los recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda se destinarán para atender a las familias que viven en situación de pobreza extrema...”* (folio 333).

De conformidad con los antecedentes reseñados del expediente legislativo n.º17797, queda evidenciado, según lo apuntamos líneas atrás que, en efecto, la reforma efectuada por la Ley n.º8924, en lo que interesa, a los artículos 46, 51, 52 y 54 de la LSFNV, extendió la cobertura del Fosuvi a la población de clase media, siendo plenamente conscientes los diputados de ese momento que dicho fondo se nutría en parte con recursos del FODESAF. Y, aunque no habían transcurrido ni dos años desde la modificación integral a la LDSAF por la citada Ley n.º 8783 que, como lo señalamos también, tuvo como propósito reenfocar su ayuda a las personas en condición de pobreza o pobreza extrema, no hubo reparo, pese al cuestionamiento del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, de ampliarlo incluso a las parejas jóvenes y personas con discapacidad; pues, en la percepción de los mismos legisladores, el artículo 59 de la Ley n.º7052 ya contemplaba una reserva del 40% de los recursos del Fosuvi a favor de la población en pobreza o pobreza extrema, con independencia del origen o fuente de los recursos.

Los mismos antecedentes también nos ilustran en cuanto a que hasta antes de la aprobación de la Ley n.º8924, los dineros del Fosuvi, por medio del bono de vivienda, estaban enfocados en los hogares pobres, por lo que se quiso ampliar dicho beneficio a las familias de ingresos medios, es decir, de hasta seis veces el salario de un obrero de la construcción no calificado, ante la dificultad de ser consideradas sujetos de crédito por sí solas.

En adición a lo expuesto, la discusión parlamentaria no evidencia una intención o preocupación de los diputados por que los recursos de FODESAF que eran trasladados

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 50

al Fosuvi fuesen usados exclusivamente para el financiamiento de bonos otorgados a familias pobres, pues, de nuevo, estos entendían que el artículo 59 de la Ley n.º7052 ya establecía el porcentaje de los ingresos anuales del Fondo que debían destinarse a dicho grupo poblacional.

Por otro lado, la siguiente modificación de importancia que se menciona, muy próxima a la recién estudiada Ley n.º8924, fue la que llevó a cabo la Ley n.º 9002 del 31 de octubre de 2011, cuyo propósito, según se explica en el expediente legislativo n.17987, consistió en habilitar el uso para cubrir gastos administrativos de un porcentaje de los aportes del FODESAF a determinados fondos o programas sociales, entre estos, el Fosuvi, por lo que aparte de armonizar lo dispuesto por el artículo 46.a) de la LSFNV con el artículo 3 de la LDSAF, como lo apuntamos líneas atrás, añadió a este último precepto los siguientes párrafos finales:

*"Artículo 3.-*

*(...)*

*Se excluye expresamente de la prohibición de destinar los recursos provenientes de Fodesaf a gastos administrativos los siguientes aportes:*

*i) El aporte de Fodesaf al Fondo de Subsidios para la Vivienda, establecido en el artículo 46 de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en virtud de que el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) cuenta con la autorización legal para presupuestar gastos administrativos, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.*

*ii) El aporte de Fodesaf al Fondo Nacional de Becas (Fonabe), establecido en el artículo 9 de la Ley N.º 7658, y se autoriza al Fonabe para que destine un máximo del cinco por ciento (5%) del aporte para cubrir gastos administrativos.*

*iii) El aporte de Fodesaf al Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), establecido en la presente ley, y se autoriza a la CCSS para que destine un máximo del cuatro por ciento (4%) del aporte para cubrir gastos administrativos." (El subrayado no es del original).*

Y para compatibilizar lo dispuesto por el apartado i) anterior, se reformó el artículo 49 de la Ley n.º7052 así:

*"Artículo 49.- El Banco establecerá los costos administrativos necesarios, los cuales serán cargados al Fondo de Subsidio para la*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 51

*Vivienda tanto por este Banco como por las entidades autorizadas para el trámite del subsidio. Estos costos serán por un máximo de un seis por ciento (6%) de las sumas colocadas anualmente por el Fondo. De la suma anterior, el dos por ciento (2%) será transferido a las entidades autorizadas; el resto será destinado al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), el cual no podrá utilizar más de un cincuenta por ciento (50%) de este monto para gastos en las partidas presupuestarias de servicios personales, gastos de viaje en el exterior, transporte de o para el exterior, ni consultorías, información ni publicidad."*

Finalmente, nos referimos a la Ley n.º9209, del 20 de febrero de 2014, en cuya virtud se reformó la LSFNV para incluir dentro de los beneficiarios del Fosuvi a las personas con discapacidad sin núcleo familiar; pues a pesar de que ya constaba la mención a las personas discapacitadas en su artículo 46 a raíz de la modificación efectuada por la citada Ley n.º8924, prevaleció la interpretación de que ellas únicamente podían tener acceso al subsidio estatal de vivienda si pertenecían a un grupo familiar, pero no si vivían solas, por lo que quedaban excluidas de poder postularse siquiera al beneficio.

Por ende, la Ley n.º9209 vino a clarificar que las personas con discapacidad que no contaran con núcleo familiar también podían ser beneficiarios de un bono de vivienda, de acuerdo a la redacción dada – y todavía vigente – al primer párrafo del artículo 46 de la Ley n.º7052:

*"Artículo 46.- Se crea el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), con el objetivo de que las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos, puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio. Será administrado por el Banco y estará constituido por los siguientes aportes..." (El subrayado no es del original).*

La modificación de comentario de igual forma significó que las personas con discapacidad sin núcleo familiar con ingresos de hasta seis veces el salario mínimo de un peón de construcción tendrían la condición de elegibles para recibir el beneficio del fondo, de conformidad con la redacción dada al artículo 51 de la LSFNV, sin que tampoco se documentara en los 364 folios del expediente legislativo n.º18725 – relativo a la aprobación de la Ley n.º9209 – algún tipo de cuestionamiento a que los recursos del FODESAF se emplearan para otro tipo de beneficiarios que no fuese los

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 52

previstos por el artículo 2 de la Ley n.º5662 en el otorgamiento del bono vivienda, más allá de la observación que volvió a plantear el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en su informe económico, respecto a que el articulado no precisaba una fuente de recursos adicional para hacer frente a la extensión que se hacía de los beneficiarios del Fosuvi: *"con la propuesta se podría esperar que un mayor número de personas opten por el beneficio del bono. En consecuencia, bajo los supuestos del proyecto, la inclusión de un grupo de beneficiarios adicionales, sin modificar las fuentes de ingresos del FOSUVI, podría limitar la atención de las familias o personas que reúnan los requisitos establecidos... Visto lo anterior, a no ser que se otorguen mayores ingresos al Fondo o se limiten los recursos para algunos grupos o estratos, difícilmente se podría atender a todos los beneficiarios con los recursos que se le otorgan al FOSUVI"*(folio 171).

## **F. BALANCE QUE ARROJA EL ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LAS SENDAS REFORMAS A LA LDSAF Y LA LSFNV RESPECTO A QUE EL APOORTE DE FODESAF A FOSUVI PUEDA USARSE PARA TODOS LOS QUE APARECEN COMO BENEFICIARIOS DE ESTE ÚLTIMO FONDO EN PROGRAMAS DE VIVIENDA**

Según lo apuntamos en el apartado de este pronunciamiento relativo a la naturaleza de los recursos del FODESAF, se trata de un fondo con destinos específicos a tenor de lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4 y 18 de la LDSAF, como recientemente lo analizamos en el dictamen C-358-2020, del 7 de setiembre:

### **"A-. UN FONDO CON DESTINOS ESPECÍFICOS**

(...)

*De esa forma se crea un fondo destinado a financiar programas y servicios del Estado o sus instituciones en favor de las personas en situación de pobreza, a quienes se ayuda a través de un sistema de asignaciones familiares. El objetivo es dotar a las familias de pocos recursos de una ayuda social complementaria, que les permita superar el estado de pobreza, a efecto de concretar y fortalecer el Estado Social de Derecho.*

*Como es sabido, el concepto de destino específico alude fundamentalmente a los ingresos destinados por el legislador para financiar la actividad de un determinado organismo. Ese destino puede ser general en el sentido de que está destinado a financiar la globalidad de la actividad del organismo, pero también puede suceder que el legislador destine determinados recursos al financiamiento de una actividad o proyecto concreto de ese organismo. Caso en el cual*

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 53

*el legislador ordinario especifica en qué puede gastar el beneficiario del destino los recursos que recibe.*

*Tradicionalmente se ha indicado que cuando la ley crea un destino específico, solo el legislador puede modificarlo, reduciendo el monto o porcentaje o ampliándolo o bien, suprimiendo el destino si considera que determinado programa o fin no justifica que el Estado le financie con recursos. Cambiar el destino de los fondos, requeriría una ley ordinaria que reformara el destino. Además, se deriva de lo anterior que la Administración carece de competencia para variar el monto o porcentaje del destino, para suprimirlo o bien, para reasignar los montos no ejecutados por una determinada entidad, salvo que el legislador lo autorice a ello.*

*Aplicado lo anterior al FODESAF, tendríamos que concluir que los recursos que integran el Fondo tienen un destino específico que no puede ser variado por decisión administrativa, pero sobre todo que deben ser respetados por los organismos que tienen la responsabilidad de los programas que se financian. En particular, no podrían ser modificados por parte de la DESAF...*

*1-. La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares establece destinos específicos para los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Al mismo tiempo, permite que se financien otros programas distintos de los enumerados en el artículo 3 de dicha Ley, en tanto califiquen como programas sociales de asistencia social, sean realizados por instancias públicas, y cuyos beneficiarios se encuentren dentro de la población objetivo del Fodesaf, definida por el artículo 2 de la Ley.*

*2-. Estos destinos específicos se rigen no solo por las normas específicas que establece la Ley de FODESAF, sino subsidiariamente por las normas y principios establecidos en otras disposiciones de rango legal; así como en la jurisprudencia constitucional sobre los destinos específicos de rango legal..."(El subrayado no es del original).*

Bajo ese entendido, la letra m) del artículo 3 de la Ley n.º5662 dispuso como uno de los destinos específicos de los recursos del FODESAF el financiamiento parcial del Fosuvi, a cargo del BANHVI, al que se le reserva un determinado porcentaje (un 18.07%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, que perciba dicho fondo con un piso equivalente al 33% de lo recaudado por concepto del recargo del 5% sobre las planillas públicas y privadas.

La lógica del sistema de asistencia social implementado con la LDSAF justificaba que una de las fuentes de financiamiento del Fosuvi proviniera del FODESAF, pues como

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 54

vimos antes, en su origen el programa social de vivienda encomendado al primer fondo, por medio del BANHVI, era congruente con el propósito para el cual fue creado el FODESAF, en cuanto garantizar por medio del instrumento estatal de asignaciones familiares unas condiciones mínimas de existencia, así como el acceso y disfrute efectivo de los derechos fundamentales de carácter económico y social a la población pobre y, sobre todo, en estado de pobreza extrema, brindándoles una solución habitacional digna a las personas de escasos recursos económicos.

Empero, según lo analizamos también en las páginas precedentes, con las sucesivas reformas que tuvo la LSFNV, en especial, la llevado a cabo por la Ley n.º8924, al ampliar la base de elegibles del bono de vivienda a las parejas jóvenes con un nivel de ingresos de hasta seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción y, en general, a la clase media (artículo 51), surge el cuestionamiento de que los recursos del FODESAF que deben ir a los estratos más pobres de la sociedad se usen para financiar la adquisición de casa propia de personas que cuentan con ingresos económicos o cierta capacidad de pago, como así lo faculta los artículos 52 y 54 de la Ley n.º7208.

Dicho esto, importa retener que el fin primigenio del Fosuvi de "*procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el bono familiar de la vivienda*" sigue vigente, como se puede verificar de la letra del artículo 50 de la LSFNV, al igual que la población objetivo prevista por el primer párrafo de su artículo 46, en relación con "*las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos*" (el subrayado es agregado), en aras de que como lo indica el mismo precepto, "*puedan ser propietarias de una vivienda acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas*". La cuestión es que el legislador decididamente, según lo analizamos en los epígrafes anteriores, apostó por ampliar los beneficiarios de los recursos del aludido fondo, eso sí, fijando el monto de la ayuda o subsidio a partir de una relación proporcional inversa del nivel de ingresos o capacidad de pago de ellos, en los términos del artículo 52 de la Ley n.º7208.

En este orden de consideraciones es que se plantea la existencia de una antinomia normativa por el órgano consultante, entre lo dispuesto por la LSFNV, en los citados artículos 46, 50 y 51, y el artículo 2 de la LDSAF, en el punto específico de la población meta, que este último precepto circunscribe, según lo hemos venido señalando, a "*los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema*" (el subrayado no es del original); debido a que el aporte que del FODESAF recibe el Fosuvi no solo se

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 55

destinaría a las personas en esa condición, sino que podría extenderse a grupos con un nivel de ingresos medio.

Recordemos que el fenómeno de incompatibilidad de normas ocurre cuando dos preceptos jurídicos ordenan consecuencias jurídicas para un mismo supuesto de hecho que resultan incompatibles o excluyentes entre sí, resultando imposible jurídicamente la aplicación de ambas disposiciones, con permanencia de los efectos de cada una (ver nuestro dictamen C-099-2019, del 5 de abril).

En la especie, la antinomia se presentaría porque la Ley n.º5662 dispone que los recursos de FODESAF solo se destinarán a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, en tanto, la LSFNV abre la posibilidad a que esos mismos recursos, canalizados en el Fosuvi, sean usados en otra clase de beneficiarios.

Tal posible incongruencia podría resolverse entendiendo que el aporte de FODESAF al Fosuvi únicamente sería empleado en las soluciones habitacionales de interés social que brinde a las familias de escasos recursos; para lo que el BANHVI tendría que separar contablemente estos ingresos de las otras fuentes de financiamiento del fondo y destinarlos exclusivamente a atender los problemas de vivienda de ese grupo poblacional.

Sin embargo, tal interpretación nos conduce a un problema práctico de muy difícil solución, pues sucede que, como respuesta a la grave situación fiscal que atraviesa el país, se han venido derogando un importante número de normas con destinos específicos para así flexibilizar la formulación del presupuesto nacional, entre las que cabe contar la abrogación que el artículo 33 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas hizo del segundo rubro en importancia que financiaba al Fosuvi consistente, de acuerdo con la antigua letra b) del artículo 46 de la LSFNV, en un tres por ciento del presupuesto de la República.

Con lo cual, el referido fondo prácticamente se quedó solo con la fuente de financiamiento que le proporciona el aporte de FODESAF para asumir todas las obligaciones en materia de vivienda que tiene encomendadas por ley; por cuanto el otro ingreso previsto por el referido artículo 46, en su letra c), es contingente, al derivar de las donaciones y otros aportes que reciba de organismos públicos o privados. Súmesele a lo expuesto, que a tenor del artículo 49 de la LSFNV en relación con el párrafo in fine, apartado i), del artículo 3 de la LDSAF, parte de los gastos administrativos del BANHVI se financian con el aporte de FODESAF, agravando más la situación de la disponibilidad de recursos para el otorgamiento de los bonos de vivienda a todos los beneficiarios del Fosuvi.

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 56

Más allá de esa consideración, en nuestra opinión, el conflicto normativo que se plantea por el órgano consultante desaparece si, como creemos haber demostrado del recuento de antecedentes legislativos a las sucesivas modificaciones a la LSFNV, el legislador aceptó que los recursos de FODESAF que son trasladados a Fosevi puedan ser usados para atender a los otros beneficiarios que contemplan los artículos 51 y 52, así sea que no se hallen en una situación de pobreza o pobreza extrema.

La muestra más evidente la podemos encontrar en el expediente legislativo n.º17797 – correspondiente al denominado "*Proyecto de Ley de Vivienda de Clase Media*" – que dio lugar, según lo indicamos antes, a la reforma impuesta por la Ley n.º8924 a la LSFNV, por la que se amplió la base de beneficiarios del Fosuvi a los grupos poblacionales – entre ellos, las parejas jóvenes – con ingresos mensuales no superiores a seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción.

La discusión parlamentaria demostró con ocasión del cuestionamiento hecho por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en su informe ST-239-2010, respecto a desviar el uso de los recursos específicos del Fosuvi destinados a las personas de escasos recursos a otras familias que no califican en esa categoría, no solo que el legislador era plenamente consciente de que parte de los ingresos del fondo provenían del FODESAF – donde surgió también la inquietud por la rebaja que menos de dos años antes había hecho la Ley n.º8783 del porcentaje que este último fondo aportaba al Fosuvi (de un 33% a un 18,07%), con la modificación que hizo a la letra a) del artículo 46 de la LSFNV y al mismo tiempo el alivio de que contemplaba un transitorio que garantizaba por el lustro siguiente el mismo presupuesto asignado al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en el año 2009 ajustado con los incrementos por costo de vida – sino, además, que estos podían emplearse efectivamente para facilitar el acceso a vivienda propia de la clase media, al aclarar que para los grupos en extrema pobreza está prevista la reserva del 40% de los recursos del Fosuvi establecida en el párrafo tercero del artículo 59 de la LSFNV.

Nótese, además, que esta modificación por la Ley n.º8924 a la LSFNV es ulterior a la reforma integral a la LDSAF efectuada por la Ley n.º8783, dirigida según lo señalamos líneas atrás, a redirigir los recursos del FODESAF repartidos en los distintos programas sociales al destino para el que había sido creado en primer lugar el fondo: la atención de la población en condición de pobreza o pobreza extrema. Y, aun así, el propio legislador permitió menos de dos años después que dicho aporte pudiese ser usado como subsidio para vivienda propia en personas con ingresos de no más de seis veces el salario mínimo de un peón no especializado de la construcción.

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 57

Desde esa perspectiva, no se presentaría la antinomia normativa planteada en razón del distinto alcance de cada fondo, que para el caso del Fosuvi se rige por la ley que lo creó y definió su forma de operar, a saber, la LSFNV.

Ciertamente, los recursos del FODESAF como recursos públicos que son y sujetos a un destino específico, suponen que en su ejecución se deben respetar las normas de administración financiera, en especial, las dirigidas a garantizar la sostenibilidad del fondo y la eficacia y eficiencia del gasto público. De ahí, que el artículo 18 de la Ley n.º5662 le confiera a la DSAF competencias de fiscalización, control y evaluación en relación con la gestión que de esos recursos están haciendo los distintos organismos ejecutores cuyos programas son financiados por el aludido fondo y, particularmente, el destino que se les está dando, tal como se analizó con amplitud en el mencionado dictamen C-370-2019.

En ese sentido, el mismo artículo 18 en su párrafo cuarto dispone que: *"Cuando se compruebe que una institución ha destinado recursos provenientes del Fondo a financiar gastos administrativos u otros objetivos no autorizados por esta Ley o sus leyes constitutivas, la Desaf comunicará por escrito a dicho ente que el financiamiento cesará hasta que los rubros administrativos en referencia sean incluidos en el presupuesto ordinario de la institución y cubiertos por fuentes de ingreso distintos de los del Fodesaf"* (el subrayado no es del original).

Esta referencia a los objetivos de la ley constitutiva del fondo de destino, que tratándose del Fosuvi remite como sabemos a la Ley n.º7052, deja en poder del legislador su definición y la decisión de ampliar la mira hacia otros objetivos sociales que considere de interés público.

Asimismo, el párrafo primero del artículo 5 de la LDSAF contiene otra remisión a la Ley específica de cada programa para que, a su tenor, los organismos jerárquicos superiores de cada institución ejecutora, definan y aprueben la metodología de selección para escoger a los beneficiarios; dando coherencia a la precisión que de estos haga para el caso del Fosuvi la aludida LSFNV.

**Todo esto para señalar que la definición última acerca de cómo debe ejecutarse el aporte de FODESAF al Fosuvi y del alcance de sus beneficiarios entra dentro del campo que válidamente puede regular el legislador;** como, en efecto, consta que hizo con las sucesivas reformas a la LSFNV; para facilitar que otros grupos poblacionales que no necesariamente se hallen en una situación de pobreza o pobreza extrema, tengan opción de contar con un bono de vivienda financiado por el aludido fondo.

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 58

Lo que no obsta, para que la DESAF siga ejerciendo su labor de control en relación con la forma en que se ejecuta los recursos del Fosuvi en el ámbito de su competencia y que, a su vez, el BANHVI remita los informes de beneficiarios, de ejecución presupuestaria y rendición de cuentas a que aluden los artículos 5 y 18 de la Ley n.º5662; tomando en cuenta que a tenor de los artículos 46 y 50 de la Ley n.º7052, *"las familias de escasos recursos económicos"* constituyen un objetivo social fundamental de dicho fondo y, como vimos también de los antecedentes legislativos de esa ley, la razón de ser que justificó su creación.

## **G. CONCLUSIÓN:**

De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de República, que:

1. Desde su creación, el FODESAF, administrado por la DESAF, tuvo como objetivo sufragar programas y servicios de las instituciones del Estado que tuvieran a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso de las personas en pobreza y pobreza extrema, lo que justificó que uno de sus destinos específicos fuese el Fosuvi (artículo 3.m LDSAF), a cargo del BANHVI, al ir dirigido a que *"las familias de escasos recursos económicos"* (artículo 50 LSFNV) tuvieran acceso a una solución habitacional digna.
2. Con las sucesivas reformas legislativas que tuvo la LSFNV (caso de las Leyes (n.º7208/1990, n.º7950/1999, n.º8924/2011 y n.º9209/2014), se fue ampliando la base de beneficiarios de los recursos del Fosuvi, a través del bono de vivienda, a las *"las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar"* con un nivel de ingresos de hasta seis veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción (artículo 51 LSFNV); planteando una contradicción con la población meta definida para el FODESAF, circunscrito como se dijo, a las personas en pobreza o en pobreza extrema.
3. Sin embargo, interpretar que el aporte del FODESAF al Fosuvi sea usado única y exclusivamente en las soluciones habitacionales de interés social que brinde a las familias de escasos recursos genera el problema de que este último fondo, prácticamente, se quedó solo con esa fuente de financiamiento para asumir todas las obligaciones en materia de vivienda que tiene encomendadas por ley, a raíz de la derogación que hizo el artículo 33 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas al otro ingreso fijo en importancia que recibía el Fosuvi, que consistía en un tres por ciento del presupuesto de la República.

Señora  
Silvia Lara Povedano  
Ministra  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

21 de enero de 2021  
C-016-2021  
Página 59

4. Además, tal postura riñe con la decidida intención del legislador plasmada en la modificación hecha por la Ley n.º8924 del 3 de febrero de 2011 a la LSFNV – de data posterior a la reforma integral a la LDSAF por Ley n.º 8783 del 13 de octubre del 2009 que procuró redirigir los recursos del FODESAF a su fin primigenio – de permitir que el aporte de este último fondo pudiese ser empleado en facilitar el acceso a vivienda propia a los grupos poblacionales de clase media con ingresos de hasta seis salarios base de un peón de construcción, según se deduce de la discusión parlamentaria documentada en el expediente legislativo n.º 17797, al entender que para las personas en pobreza o en extrema pobreza el Fosuvi les reserva el 40% de sus recursos, con arreglo al párrafo tercero del artículo 59 de la LSFNV.
5. Pese al distinto alcance de ambos fondos dado por ley, interesa recordar que el fin original del Fosuvi de "*procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el bono familiar de la vivienda*" sigue vigente (artículo 50 LSFNV), al igual que la población objetivo prevista por el primer párrafo del artículo 46, en relación con los distintos grupos que se mencionan "*de escasos ingresos*"; lo que explica que la DESAF conserve sus competencias de evaluación en relación con la gestión que del aporte del FODESAF haga el BANHVI y que dicho ente deba remitirle a su vez la información necesaria, en particular, los informes de beneficiarios, de conformidad con los artículos 5, 18 y 23 de la LDSAF, para un mayor control interinstitucional y de eficacia de la ayuda social brindada.

Atentamente,

Alonso Arnesto Moya  
Procurador

AAM/hsc

C: Ing. Irene Campos Gómez, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos & Presidenta, Banco Hipotecario de la Vivienda.

Sr. Dagoberto Hidalgo Cortés, Gerente General, Banco Hipotecario de la Vivienda.