

Al contestar refiérase
al oficio n.º **21362**

29 de octubre, 2025
DFOE-CIU-0499

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefe del Área
Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA VIVIENDA”, expediente legislativo n.º 25.154.

Nos referimos a su oficio AL-CPASOC-1491-2025 del 25 de setiembre de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA VIVIENDA”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.154, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, la situación habitacional en Costa Rica presenta profundas desigualdades, afectando principalmente a hogares de bajos recursos. El déficit habitacional supera las 150,000 unidades, con una desconexión entre la oferta de vivienda y las posibilidades económicas de la mayoría. La necesidad real de vivienda digna asciende a 759,055 unidades, que equivale al 42.7% del total de viviendas del país. La entrega de bonos familiares de vivienda ha disminuido un 36% entre 2021 y 2023.

Refiere a que la Región Central, con el 62% de la población y el 65% de los asentamientos informales, recibe menos recursos en bonos de vivienda, lo que ha contribuido al crecimiento de más de 700 asentamientos informales, 296 de ellos en la Gran Área Metropolitana (GAM), albergando a más de 132,000 personas en zonas vulnerables a desastres.

Se indica que la informalidad habitacional se concentra en San José (61,14%), Cartago (17,22%), Alajuela (13,51%) y Heredia (8,1%), con San José también concentrando el mayor riesgo de desastre (49 asentamientos, 22,45% de riesgo). Estas viviendas carecen de servicios básicos, presentan hacinamiento y sus ocupantes no tienen seguridad jurídica sobre la titularidad del lugar que ocupan.

Señala que el acceso a una vivienda digna podría aumentar la esperanza de vida en 2,4 años y el PIB per cápita en 10,5%. La población vulnerable, como mujeres jefas de hogar y adultos mayores, es la más afectada. El crecimiento de la informalidad y la falta de un marco legal han llevado a una respuesta estatal fragmentada, por lo que el proyecto de ley busca subsanar estas deficiencias mediante un marco legal para la identificación, registro, atención y transformación de estas viviendas, bajo principios de derechos humanos, sostenibilidad y participación comunitaria, con el fin de abordar las causas del problema.

Adicionalmente, indica que el presente proyecto de ley busca cerrar esa brecha normativa e institucional, estableciendo un marco legal específico que permita identificar, registrar, atender y transformar progresivamente estas formas de vivienda informal bajo principios de derechos humanos, sostenibilidad territorial, accesibilidad universal y participación comunitaria.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones:

El proyecto de ley, tiene por objeto el abordaje de una multiplicidad de problemáticas, cuando describe en su numeral 1, el propósito de "...promover, facilitar y establecer acciones para la atención integral de las condiciones de vulnerabilidad social en las viviendas y asentamientos humanos del país" en procura de "...preservar la seguridad y derechos humanos de las personas que las habitan, garantizar la dignificación del hábitat, la inclusión social de sus habitantes y la participación de las personas en la toma de decisiones".

La amplitud del objeto de este proyecto de ley, lleva implícito enormes esfuerzos estatales, que exigen una política habitacional integral, la articulación de sectores, el proveer de normativas actualizadas y suficientes, metodologías, diagnósticos basados en datos confiables y de recursos suficientes que permitan su efectivo abordaje y su correcta priorización dada la magnitud de la problemática, la condición de vulnerabilidad de esas poblaciones y la escasez de recursos para su atención.

En ese sentido, debe considerarse que esta Contraloría General reconoce la gravedad e implicaciones derivadas de la situación habitacional en los sectores vulnerables. Sobre el particular, por ejemplo, recientemente se emitieron varios productos que abordan la temática de **asentamientos informales** en nuestro país, las consecuencias que ello tiene para la calidad de vida de las personas, el ordenamiento territorial, los impactos ambientales y los costos que genera para la Hacienda pública su desatención.

Adicionalmente este Órgano Contralor concluyó que Costa Rica enfrenta un ciclo insostenible en el abordaje de los asentamientos informales. La gestión pública actual carece de una visión estratégica común, opera con datos fragmentados y desactualizados, y responde de forma reactiva a una situación que exige planificación y acción sostenida. El informe¹ y los reportes² emitidos por esta Contraloría revelaron que los asentamientos son un problema no visibilizado plenamente en el país por la falta de claridad conceptual, debilidades en la información y ausencia de análisis de riesgo de desastre. Mientras el Estado actúe sin un diagnóstico claro y sin una conexión real entre el nivel nacional y local, continuará invirtiendo en soluciones parciales que no logran frenar el crecimiento de estas comunidades, ni mejorar sus condiciones de vida.

También, la ausencia de estrategia impone una carga fiscal creciente y compromete la sostenibilidad financiera y el valor público. La insuficiente gestión pública frente a la dinámica de estos asentamientos informales se constató en las repercusiones para la Hacienda Pública, que ascendieron a aproximadamente ₡24,7 mil millones durante el período 2022-2024, en servicios como agua potable, energía eléctrica, atención de incendios, asistencia social por desalojo y titulación de lotes. Adicionalmente, otro reporte de fiscalización evidenció que, entre 2021 y 2024, el BANHVI destinó el 18% (₡28.4 mil millones) de los recursos ejecutados bajo el artículo 59 de la Ley N° 7052 a la financiación de soluciones orientadas a la erradicación de asentamientos informales brindadas a familias o personas. Dicha cifra representó el 7% del total de los recursos ejecutados a través del FOSUVI (₡403.246 millones). No obstante, la ausencia de registros detallados y desagregados (bonos otorgados, tipo de solución brindada y asentamiento de origen) limita la trazabilidad, la transparencia y la verificación de la efectividad de estas intervenciones.

Desde la perspectiva de este Órgano Contralor, atender esta problemática de manera efectiva exige construir una hoja de ruta compartida entre la Administración Central, la Descentralizada, considerando la importante participación de los gobiernos locales, y las propias comunidades, que se sustente en acciones esenciales como: unificar el lenguaje los

¹ Informe [DFOE CIU SGP 00001-2025](#) Atención de Asentamientos Informales y su impacto en la Hacienda Pública.

² Reporte [DFOE-CIU-RF-00001-2025](#) Análisis integral del riesgo de desastre: base indispensable para la atención de asentamientos informales, Reporte [DFOE-CIU-RF-00002-2025](#) Medir para transformar: rendición de cuentas sobre el uso de los recursos del BANHVI en poblaciones de asentamientos informales.

asentamientos informales de manera que se tenga claridad para reconocer y caracterizar correctamente estos asentamientos, disponer de datos pertinentes para una comprensión integral y compartida del fenómeno; fortalecer la coordinación interinstitucional y multinivel para garantizar una acción pública efectiva; e integrar de forma sistemática la gestión del riesgo de desastres para esos asentamientos.

Superar este desafío exige transformar la manera en que el Estado enfrenta esta realidad. Si bien atender a los asentamientos informales existentes es necesario, resulta insuficiente si no se abordan las causas estructurales que alimentan la informalidad. Un enfoque preventivo exige políticas de vivienda que garanticen acceso a suelo y vivienda formal que sea financieramente asequible, así como una mejor focalización de los instrumentos de financiamiento y subsidio habitacional.

No obstante, el proyecto de ley analizado al indicar que pretende la “atención integral de las condiciones de vulnerabilidad social en las viviendas y asentamientos humanos del país”, sobrepasa en su objetivo la atención de los asentamientos informales al abarcar problemáticas de naturaleza distinta, como las “cuarterías” y “pensiones” e incluso al referirse de manera generalizada a “cualquier otra estructura de vivienda en la que habite más de un núcleo familiar” (artículo 2). En ese orden, por ejemplo, la característica esencial de un asentamiento informal es la ocupación de un terreno, público o privado, sin tenencia legal. En contraste, la problemática en las cuarterías y pensiones no radica en la tenencia del suelo, ya que suelen encontrarse en propiedad privada bajo una relación de “alquiler”. Por lo tanto, al ser fenómenos con condiciones y características distintas, el tipo de atención estatal que se requiere para cada categoría debe ser, necesariamente, diferenciado en cuanto a su diagnóstico, priorización, planificación e intervención, aspecto que el proyecto de ley no establece.

Los supuestos normados en el artículo 2 del proyecto de ley se regulan como categorías mutuamente excluyentes. No queda claro si lo que el proyecto de ley busca es establecer una regulación diferenciada para aquellas cuarterías que se encuentran fuera de los asentamientos informales. Si bien el MIVAH, como rector del sector, ya oficializó una definición de asentamiento informal³, el proyecto de ley omite definir qué se debe entender por “cuarterías” y “pensiones” e incluso qué debe entenderse por “cualquier otra estructura de vivienda en la que habite más de un núcleo familiar”, que es un supuesto sumamente amplio. Esta omisión crea conceptos jurídicos indeterminados que, como ha señalado esta Contraloría en otros análisis, generan un inconveniente margen de discrecionalidad administrativa, comprometiendo la seguridad jurídica y provocando riesgos en la aplicación de la ley.

³ Edificaciones e infraestructura urbana y/o rural -por lo general inadecuadas- ubicadas en un terreno público o privado ocupado sin tenencia legal, con fines habitacionales y de subsistencia, por un conglomerado socio territorial de mínimo diez núcleos familiares; ocupado en forma pública e ininterrumpida por un plazo mínimo de 1 año.
https://www.mivah.go.cr/Documentos/mi_barrio/Glosario-Vivienda-Habitat-y-Territorio-MIVAH.pdf

En complemento con lo anterior, cabe señalar que el [Glosario de términos y conceptos de uso común en el sector Vivienda, Hábitat y Territorio](#)⁴ elaborado por el MIVAH, no contiene los conceptos introducidos en esta propuesta tales como: “regeneración urbana”, “cuarterías” ni “pensiones”.

La ambigüedad en la norma incluida en proyecto de ley, impide establecer un estándar claro de actuación para las administraciones involucradas, lo que puede derivar en una aplicación desigual de la ley, en un abordaje inadecuado y en un uso ineficiente de los recursos públicos. Estos términos carecen de una definición legal unívoca, lo que dificulta la fiscalización, abre portillos a la arbitrariedad y mezcla en una misma categoría fenómenos distintos que requieren políticas públicas diferenciadas.

Si bien el MIVAH ha dado pasos en el desarrollado un registro georreferenciado de los asentamientos informales en el país, se desconoce la existencia de un diagnóstico y registro a nivel nacional sobre la magnitud del problema de cuarterías y pensiones. Legislar sobre un problema no dimensionado y con vacíos en cuanto a su definición, es una práctica que contraviene los principios de planificación estratégica y la eficiencia del gasto público, imposibilitando una priorización de intervenciones y una medición efectiva de resultados.

Además, cabe señalar que la [Política Nacional de Hábitat 2020-2040](#), en su eje 4 Desarrollo Integral de Asentamientos Humanos y Vivienda Adecuada, promueve algunas acciones estratégicas y metas específicas orientadas a la atención de los asentamientos informales. En complemento, el [Modelo “Mi Barrio”](#) elaborado y oficializado por el MIVAH, señala que, contribuirá a regularizar la tenencia de terrenos por parte de las familias con arraigo demostrado, asegurando, eso sí, que cualquier proceso de titulación se lleve a cabo con la garantía de consolidar condiciones de habitabilidad y desarrollo urbano adecuadas (hábitat adecuado) para una calidad de vida digna y que promueva la movilidad social ascendente. Dicho modelo, integra una serie de insumos y mecanismos que ayudarán a priorizar y focalizar los distintos abordajes requeridos para la atención de asentamientos informales.

Por lo tanto, es imprescindible que el impulso de toda nueva ley fortalezca y contribuya al cumplimiento de la política pública y las estrategias establecidas por el sector, para evitar el riesgo de desviar recursos y esfuerzos del direccionamiento ya impulsado por la rectoría ejercida por el MIVAH. En ese sentido, la [Nueva Agenda Urbana \(2017\)](#) de la ONU, enfatiza la necesidad de **orientar de manera estratégica, equitativa y eficiente el financiamiento público**, que asegure la priorización de inversiones en los contextos urbanos de mayor precariedad, para cerrar las brechas de desigualdad, promover la inclusión social y garantizar el acceso universal a una vivienda adecuada, segura y con servicios básicos esenciales.

⁴ El Glosario señala que, los términos incluidos han sido recuperados de múltiples fuentes, como leyes, reglamentos, políticas públicas, lineamientos, documentos académicos, organismos internacionales, por elaboración propia del MIVAH, entre otras.

En complemento, el proyecto de ley introduce en el artículo 11 el término "regeneración urbana con enfoque integral", el cual podría entrar en conflicto con el marco de "renovación urbana" ya existente en la Ley de Planificación Urbana, N.º 4240, y su normativa derivada, como el [Reglamento para la Renovación Urbana](#), creando un riesgo de antinomia jurídica. Además, la asignación de roles a las municipalidades en esta materia podría generar conflictos de competencia con las regulaciones existentes del INVU, debilitando la seguridad jurídica y la planificación urbana ordenada.

Adicionalmente, el proyecto de ley bajo estudio, crea el "Programa Nacional de Atención Integral de la Vulnerabilidad Social en la Vivienda" (Art. 7) y asigna responsabilidades a más de diez instituciones. Sin embargo, no establece ninguna fuente de financiamiento nueva, específica o adicional para cubrir los costos operativos y de inversión que estas nuevas obligaciones demandarán. Dicha situación se repite en el Título III de la propuesta, en donde se detalla la iniciativa "Promoción de la regeneración urbana y participación comunitaria", la cual establece una serie de acciones y actores, sin detallar la fuente de financiamiento específica para atender lo anterior.

Al respecto, instituciones como el IMAS y CONAPAM ya han manifestado formalmente que la creación de nuevas funciones sin recursos adicionales es inviable. CONAPAM⁵ señaló que compromete los escasos recursos que ya posee, así como el IMAS⁶ advierte que "no necesariamente se ajusta a las realidades presupuestarias" y podría generar una "competencia entre poblaciones por los mismos recursos".

Sobre el particular, se advierte que desde la perspectiva de la Hacienda Pública, crear programas y obligaciones sin un respaldo financiero contraviene los principios de sana gestión financiera y presupuestaria⁷; ya que sin un detalle de los costos a financiar, no se puede dar un respaldo que la propuesta sea económicamente viable ni sostenible en el largo plazo.

Asimismo, dada la multiplicidad de actores institucionales contemplados en los artículos 7 y 8 del proyecto, es pertinente señalar el riesgo de que la falta de una regulación clara sobre la articulación de competencias pueda comprometer la eficacia de la ley. La redacción actual, al asignar responsabilidades sin establecer una clara jerarquía y articulación, abre la puerta a la duplicidad de funciones, el traslape de competencias, debilidades en la ejecución y vacíos de responsabilidad. En consecuencia, esta situación podría impedir el abordaje integral y sistémico que se requiere alcanzar.

⁵ CONAPAM-DE-AJ-024-CJ-2025

⁶ IMAS-PE-1495-2025

⁷ Principio de Equilibrio Presupuestario y Principio de Programación del Artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131

Por último, en relación con las reformas introducidas al numeral 4 del Código Municipal, y en el párrafo final expresamente se adiciona que "El incumplimiento de estas obligaciones, por parte de las municipalidades, será considerado como una falta de sus funciones políticas y deberá ser reportada frente la Contraloría de la República." Sobre el particular, debe el legislador considerar que no corresponde a esta Contraloría General ese tipo de control político, sino que desde el marco constitucional refiere al control sobre la Hacienda Pública y en ese sentido ejerce sus funciones a través de mecanismos ordinarios de fiscalización previa y posterior. La posibilidad de establecer algún tipo de función debe respetar su naturaleza de acuerdo con las normas particulares que rigen sus actuaciones, desde la propia Constitución, la Ley Orgánica No. 7428 y la normativa propia de control, pero en ningún caso desde el punto de vista político. Con lo cual dicha norma debe ser modificada. Aunado a lo anterior, en caso de que lo que se pretenda es aplicar el régimen sancionatorio por faltas de los funcionarios municipales en el ejercicio de sus actividades administrativas, dicha materia ya se encuentra regulada en el ordenamiento, así como el proceder de las administraciones ante esos casos, lo cual, no necesariamente, aún en esos supuesto, resulta de competencia de la Contraloría General de la República, por lo que también desde este supuesto, no corresponde la remisión directa ante este órgano contralor.

III. Conclusiones

A partir del análisis efectuado, la Contraloría concluye que, si bien el proyecto de ley procura la atención de una problemática nacional impostergable como lo son los asentamientos informales, su redacción actual presenta serias debilidades estructurales que comprometen su viabilidad, la seguridad jurídica y el uso eficiente de la Hacienda Pública. Por lo tanto, se considera indispensable que la propuesta sea revisada para incorporar mecanismos que delimiten con precisión su alcance, garanticen su sostenibilidad financiera y aseguren su coherencia con el marco legal existente y de política pública vigente.

Resulta importante que las actividades asignadas a las diferentes instituciones se hagan de manera sistémica y armónica de manera que no se creen distorsiones en el ordenamiento jurídico ni en las competencias vigentes. Asimismo resulta necesario que se considere que el control político que se asigna a esta Contraloría General mediante reforma al Código Municipal, escapa de sus competencias constitucionales, legales y a la naturaleza propia de sus funciones, dirigidas al control sobre la Hacienda Pública; con lo cual el proyecto de ley, en ese sentido, debe ser modificado.

DFOE-CIU-0499

8

29 de octubre, 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia y buena gestión de la Hacienda Pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

YRO/AMS/GOA/ASS/vas

Ce: Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

G: 2025001021-6

NI: 21357-2025