



COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA EJECUTIVA

12 de noviembre de 2020  
SE 330-2020

Señor  
Carlos Alvarado Quesada  
Presidente de la República

Señor  
Elian Villegas Valverde  
Ministro de Hacienda

**Referencia: Oficio DM-1351-2020 sobre aplicación del Decreto 42267-H  
Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo,  
Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios  
y Órganos Desconcentrados**

Estimados señores:

Con respecto al oficio referido, en el que se solicita que CONAPE proceda de inmediato con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 42267-H, referente a las redenciones anticipadas de inversiones vigentes y el traslado de fondos bancarios a caja única, tomando en consideración lo establecido en la legislación y normativa propia, respetuosamente hago de su conocimiento, que precisamente por la legislación y normativa que regula a nuestra institución, mi representada presentó en tiempo y forma los fundamentos legales en los que se sustentó las razones para solicitar que se nos excluyera del alcance de dicho decreto.

Al tenor de lo externado, mi representada formuló expresamente los recursos ordinarios en contra de lo resuelto por el Ministerio de Hacienda, mediante la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en la resolución comunicada a través de oficio STAP-1469-2020. Así, la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, solicitó formalmente la exclusión en torno a la aplicación de las reglas derivadas del Decreto No. 42267-H, al considerar que mediante su ley de creación No 6041, se le otorgó autonomía en el manejo de fondos para el cumplimiento de su función legal, lo cual incluye la administración de los fondos confiados para el cumplimiento de sus fines. Se estimó que la resolución recurrida deja de lado las disposiciones legales en la materia que le otorga autonomía. En igual sentido se estimó que las facultades otorgadas por Ley 8131 implica la emisión de políticas presupuestarias no así de ejecución de los fondos.

Tal y como se indicará, al análisis del oficio STAP-1469-2020, se verificaron por parte de mi representada una serie de argumentos que hacen presumir no se valoraron integralmente las normas legales citadas, a saber:

- a. “Sobre el criterio emitido por la Tesorería Nacional en el oficio TN-0937-2020: “(...) II. Sobre el fondo del caso Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) La Ley N° 6041, Ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE y sus reformas, publicada en La Gaceta N° 24 del 04 de febrero de 1977, establece en su artículo primero: “ARTICULO 1°.- Créase, con carácter de institución semiautónoma del Estado, la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)”. (Así reformado por el artículo 138 de la Ley N° 6995 de 22 de julio de 1985) En cuanto a los alcances de la naturaleza jurídica de CONAPE, la Procuraduría General de la República ha indicado en su dictamen C-084-2014, del 18 de marzo, 2014: “...Respecto de la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), el artículo 1° de la Ley No 6041 de 9 de febrero de 1977 y sus reformas, dispone que es una "institución semiautónoma del Estado", un instrumento para facilitar la prosecución de estudios superiores a las personas de escasos recursos, en armonía con la norma programática contenida en el numeral 78 de la Constitución Política. La Constitución Política no contempla disposiciones sobre las "instituciones semiautónomas", por lo que no puede hablarse de un régimen constitucional de estos entes. Sin embargo, se ha determinado que estas instituciones son las creadas por la Asamblea Legislativa sin la mayoría reforzada que prevé el 189 constitucional para los entes autónomos, razón por la cual no alcanzan el grado de autonomía de que disponen estos últimos, conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la Carta Política. Independientemente de las discusiones en orden al régimen jurídico e incluso a la posibilidad constitucional de estos entes, es lo cierto que nuestro legislador ha calificado con dichos términos diversos entes públicos. Y que, aún en ausencia de una regulación expresa, debe entenderse que la "institución semiautónoma" es manifestación del proceso de descentralización administrativa, por medio del cual el Estado transfiere una competencia a un ente público menor. La descentralización presupone, entonces, la creación de un ente público, que integrará la administración pública descentralizada con el objeto de cumplir determinados fines públicos. La creación de una persona jurídica pública titular de competencias descentralizadas señala, además, que el ente goza de una autonomía administrativa, dirigida precisamente a permitir el cumplimiento de sus competencias y satisfacer el fin público que justifica su creación. Ello por cuanto la personalidad jurídica, esencial en toda forma de descentralización, plena o no, implica por sí un mínimo de autonomía funcional y un grado mínimo de tutela administrativa. En ese sentido, continúa siendo válido el criterio externado por el Prof. Eduardo Ortiz: "La autonomía administrativa podría definirse según nuestra Constitución, como la independencia de un ente en materia de gobierno y administración.

La semiautónoma como una independencia menos completa para ese mismo fin", (ORTIZ ORTIZ, (Eduardo), Tesis de Derecho Administrativo, Editorial Stradtman, S.A, San José, 1998, pág.339). CONAPE goza de esa autonomía funcional, justificada por la necesidad de contar con un organismo independiente, encargado de administrar el fondo de préstamos para la educación. Es en virtud de esa finalidad que se le atribuye una competencia en el ámbito del crédito estudiantil. Afirmado que CONAPE es parte de nuestra Administración Pública, se sigue como lógica consecuencia, su deber de actuar con estricto apego al principio de legalidad (...)" De lo descrito por la PGR, se señala que CONAPE, es una institución semiautónoma, para lo cual hay que señalar que la diferencia con las autónomas, es que estas instituciones semiautónomas son las creadas por la Asamblea Legislativa sin la mayoría reforzada que prevé el 189 constitucional para los entes autónomas, razón por la cual no alcanzan el grado de autonomía de que disponen estos últimos, conforme la Carta Política. Se destaca lo señalado por la PGR, en cuanto al deber de CONAPE de actuar con estricto apego al principio de legalidad. Para mayor conocimiento sobre su gestión, se señalan los fines que CONAPE cumple: "ARTICULO 2º.- La Comisión administrará un fondo con los fines siguientes: a) Conceder préstamos a costarricenses, para estudios de formación técnica, educación superior parauniversitaria, estudios de educación superior universitaria dirigidos a carreras y especializaciones de posgrado, dentro o fuera del país (...) b) Realizar, permanentemente, investigaciones sobre necesidades de financiación de estudios superiores, a mediano y largo plazos, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades señalados en los planes nacionales de desarrollo e investigaciones afines, para la formación del recurso humano que requiera el país. c) Coordinar con las entidades estatales y privadas el mejor aprovechamiento de las becas que ofrecen los gobiernos extranjeros, los organismos internacionales y los privados; d) Verificar periódicamente, de acuerdo con documentos, el rendimiento académico de los estudiantes beneficiarios de préstamos, y tomar las medidas correctivas procedentes; e) Colaborar con los beneficiarios de préstamos, a fin de que se vinculen a trabajos acordes con sus estudios mediante el establecimiento de convenios de cooperación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para brindar servicios de intermediación, orientación e inserción laboral. f) Administrar en fideicomiso fondos de organismos públicos o privados, destinados a financiar estudios de su personal, así como de sus familiares, cuando esa colaboración le sea solicitada; g) Gestionar, ante el Banco Central de Costa Rica, los giros en divisas extranjeras destinados a la realización de estudios en el exterior financiados por CONAPE; y h) Ofrecer orientación profesional a los estudiantes y personal interesados que quieran realizar estudios, dentro o fuera del país. i) Otorgar avales y garantías a estudiantes de escasos recursos que no cuenten con garantías fiduciarias o hipotecarias como instrumento que les permita acceder a un crédito de Conape, para realizar estudios de formación técnica, educación superior, parauniversitaria o universitaria. (Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1º de la ley N° 9618 del 2 de octubre del 2018)" y para mayor abundamiento, se cita el artículo 20 del Reglamento de la Ley Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación CONAPE, del 31 de enero de 1994, establece:

“Artículo 1°-Los bancos comerciales, privados y los que integran el Sistema Bancario Nacional, con excepción del Banco central de Costa Rica, deberán girar a favor de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), un aporte equivalente al cinco por ciento (5%) de sus utilidades netas anuales, dentro de los primeros sesenta días naturales de cada año o inmediatamente después de haber presentado sus estados financieros a la Auditoría General de Entidades Financieras.” Fundamentos de Constitucionalidad sobre la aplicación del principio de caja única y lineamientos conexos”.

Al respecto nótese la ausencia de profundización sobre las normas que rigen la naturaleza y accionar de CONAPE. Resulta claro conforme a la Ley de Creación de CONAPE, la existencia de normas de rango legal –muy por encima de un decreto o lineamiento- en que se faculta a la institución al manejo de sus fondos para cumplir su deber legal:

1) El artículo 2° establece que la Comisión administrará un fondo con los fines siguientes: a) Conceder préstamos a costarricenses, para estudios de formación técnica, educación superior parauniversitaria, estudios de educación superior universitarios dirigidos a carreras (...). Nótese a este efecto que la ley es clara en advertir que la institución debe administrar el fondo inicialmente otorgado al momento de su creación con el propósito de cumplir sus fines y cometidos, lo que impone necesariamente la inversión del fondo, los excedentes del resultado de cada período así como de las recuperaciones e intereses.

2) El artículo 2 inciso d) de la Ley 6041 otorga facultad a CONAPE para que administre en fideicomiso fondos provenientes de organismos públicos o privados, destinados a financiar estudios de su personal, así como de sus familiares, cuando esa colaboración le sea solicitada. Se verifica nuevamente a través del imperativo legal el otorgamiento de la facultad de administrar en Fideicomiso, los fondos para otro cometido legalmente establecido a saber el financiamiento de los estudios de su personal (personal de esas entidades).

3) El artículo 25 bis de la Ley 6041 refiere la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) constituirá y administrará un Fondo de Garantías por un monto inicial de dos mil millones de colones (¢2.000.000.000), recursos los cuales provendrán de su propio superávit libre. Nuevamente, pero esta vez a partir de la última reforma legal en el año 2018, el legislador le otorga el deber legal de constituir y financiar la creación de un fondo de avales a fin de que personas que no puedan cumplir con los requisitos ordinarios puedan acceder a un préstamo con garantía proveniente de esta figura.

4) El artículo 26 establece que la Comisión Nacional de Préstamos para Educación, queda facultada para comprar, vender y conservar como inversión transitoria, valores mobiliarios de primera clase de comprobada seguridad y liquidez, es decir otorga la facultad para que la institución tenga autonomía en materia de inversiones y valores mobiliarios.

Al análisis de las anteriores normas legales –de rango superior- se le deben sumar aspectos de la operativa institucional. En este sentido, CONAPE, es una institución especializada en préstamos para educación, que facilita condiciones accesibles a estudiantes que requieren apoyo económico para iniciar o concluir su proyecto de estudios, desembolsos que se realizan según un cronograma pactado de previo y que en caso de no realizarse a tiempo generaría fuertes inconvenientes a los estudiantes frente a la entidad académica a la cual asisten.

- b. **Sobre el argumento de que es de especial pronunciamiento iniciar con el análisis de la normativa de carácter constitucional, la cual desarrolla el Principio de Caja Única**, como base fundamental para el presente proceso, iniciándose con el antecedente relativo a lo indicado por la Asamblea Constituyente de 1949, respecto a dicho principio. Se hace mención a la moción consignada en el Acta N°165, en relación al principio de “Unidad de Caja”, justificando la necesidad de aplicar el mismo, aludiendo lo siguiente: “Existen unos cuantos postulados sobre Hacienda Pública, de máxima importancia para la vida de las naciones, ya que todos los países ordenados se preocupan por la buena marcha de los fondos públicos. (...) Pero hay otro principio no menos importante que el de nivelación de los presupuestos, y que es absolutamente indispensable consignar en la Constitución, si realmente se desea que los puntos fiscales anden bien en nuestro país: la unidad de caja. Es lógico que el Estado ha de tener una Caja Única, que es la encargada de recibir y distribuir todos los fondos del Estado. Es una práctica que trae pésimas consecuencias, el que los fondos nacionales estén en varias Tesorerías, por cuanto tal medida ocasiona el desorden financiero. Añadió luego que, ante la difícil situación económica que confronta el país, el próximo gobierno se verá obligado a acudir al crédito exterior, para darle una inyección de vida a nuestra raquítica economía. Si no establecemos la Unidad de Caja dejamos al descubierto un grave defecto que con facilidad notarán los que de estas materias entienden en el exterior. En cambio, si se incorpora el principio en nuestra Constitución, ayudará a devolverle la confianza al país. Fuera de Costa Rica pensarán, con justicia, que nuestro país es ordenado y responsable. Terminó diciendo que si en realidad se desea que las cosas anden bien en el futuro en materia fiscal, es necesario incorporar un principio tan saludable como el de la Unidad de Caja. En ese sentido dejó presentada moción para que un nuevo artículo se lea así: “El presupuesto se ajustará al principio de Unidad de Caja”. De la cita expuesta, se logra notar como el constitucionalista de 1949, visualizó como una práctica óptima, que los fondos nacionales se encuentren en una única Tesorería, así mismo se deriva de la cita el Estado como unidad máxima, de forma que sea ésta Unidad, la que reciba y distribuya de forma responsable los recursos. Este fundamento de orden constitucional, descansa en el artículo 185 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el cual consigna: “Artículo 185.-La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este Organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de rentas o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales”.

Sobre el presente argumento es claro a la representación de CONAPE la extralimitación en la aplicabilidad de la norma que se pretende dar, a efecto de aplicar el respectivo decreto. Por un lado, es clara la norma al determinar que le corresponde a la Tesorería Nacional recibir las rentas, siendo que en el caso concreto CONAPE realiza su propia gestión cobratoria. En igual sentido, la Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, lo es con ocasión de la organización funcional y competencial del Ministerio de Hacienda y para el gobierno central; tal y como lo admite la Sala Constitucional mediante resolución N° 6869-96 de 14:51 horas del 18 de diciembre de 1996, por lo cual CONAPE creada mediante ley especial se encuentra fuera de su alcance.

- c. Manifiesta la resolución bajo examen que la Sala Constitucional ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto del principio de caja única, para lo cual se pueden señalar las resoluciones números: 7596-94 de 11:18 horas del 23 de diciembre de 1994, 9530-99 de 9:15 horas del 3 de diciembre de 1999, destacando la 6869-96 de 14:51 horas del 18 de diciembre de 1996: "(...) Resulta ilegítimo que los pagos deban hacerse a la Asociación correspondiente, así como que ésta deposite el monto que le corresponde al Servicio (Dirección) de Vida Silvestre en una cuenta especial. En cuanto a lo primero (sic), porque el único órgano, constitucionalmente previsto para recibir tales pagos, es la Tesorería Nacional. Y en cuanto a lo otro, porque cuando se autoriza a la Asociación a depositar en una cuenta especial de la Dirección de Vida Silvestre, se altera grave y peligrosamente el esquema constitucional de manejo de recursos en Caja Única, lo que puede propiciar incluso situaciones de irregularidad en la custodia y manejo de esos recursos, a los que se aplicarán criterios más laxos y por ello, más fáciles de alterar o suavizar, según convenga al momento...". Sala Constitucional, resolución N° 6869-96 de 14:51 horas. del 18 de diciembre de 1996. (...)"

Nótese que la argumentación del punto por parte de la STAP, se basa en una resolución emitida por la Sala Constitucional que considera una Asociación cuya naturaleza es diametralmente opuesta a la naturaleza jurídica de una institución semiautónoma y sobre la cual su propia ley de creación le ha otorgado facultades de administración de su patrimonio.

- d. Sobre el argumento de que la Sala Constitucional ha sido conteste en las resoluciones de cita, señalando que el Principio de "Unidad de Caja" es una manifestación contable del principio de universalidad, y que se refiere a la obligación de que exista una sola Caja Pagadora del Estado, que es la Tesorería Nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aun cuando tengan un destino específico, deben ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 Constitucional. La Procuraduría General de la República (PGR), mediante Dictamen N° C-281-2004 del 04 de octubre de 2004, señala al respecto: "...El Principio de Caja Única implica una centralización de las diversas operaciones financieras, presupuestarias o extrapresupuestarias, que impliquen manejo o disposición de fondos públicos.

El objetivo es facilitar el manejo transparente de los fondos públicos y posibilitar el control del Ministerio de Hacienda sobre las distintas operaciones financieras a cargo de esos fondos (M. ROJAS: "Los principios presupuestarios en la jurisprudencia constitucional", La Jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho, EUNED, 1996, p. 245). En ese sentido, contribuye a dar claridad, transparencia a la gestión de los recursos públicos y permite un control más efectivo de dicha gestión. Lo que se logra precisamente al reunir todos los recursos en un único fondo para ser administrado por un único organismo: la Tesorería Nacional. (...)" A este Órgano de Relevancia Constitucional le corresponde el movimiento de fondos, particularmente en su función tradicional de cajero del Estado. Como Cajero conserva, administra los fondos y paga los gastos del Estado. En su papel financiero, le corresponde la gestión de los bonos públicos, lo que permite solventar los problemas de liquidez que puedan presentarse y, por ende, cumplir con los pagos y velar por la disponibilidad de los recursos. Estas funciones y la gestión de la deuda del Estado posibilitan una participación en la regulación de la circulación de la moneda. "A este Órgano de Relevancia Constitucional le corresponde el movimiento de fondos, particularmente en su función tradicional de cajero del Estado. Como Cajero conserva, administra los fondos y paga los gastos del Estado. En su papel financiero, le corresponde la gestión de los bonos públicos, lo que permite solventar los problemas de liquidez que puedan presentarse y, por ende, cumplir con los pagos y velar por la disponibilidad de los recursos. Estas funciones y la gestión de la deuda del Estado posibilitan una participación en la regulación de la circulación de la moneda."

Al respecto se rescata de la posición de la Contraloría General de la República que es clara la existencia de norma constitucional en el sentido de que todos los pagos del gobierno se realicen a través de la Tesorería Nacional, incluso determina sus principales funciones en dicha materia. Pese a lo anterior se extrapola el cobijo sobre una institución semiautónoma que además no forma parte del Gobierno Central y se le ha otorgado un grado máximo de descentralización.

- e. Refiere la recurrida en su oficio bajo examen que: "No obstante que el Principio de Caja Única está contenido en la Constitución Política y a pesar de su reiteración en los artículos 10 y siguientes de la anterior Ley de Administración Financiera, es lo cierto que diversas leyes han permitido la creación de fondos o cuentas especiales o bien, que órganos del Estado administren los recursos asignados con absoluto desconocimiento del Principio de Caja Única. La creación de recursos con destino específico se acompañó normalmente de una autorización para que esos recursos fuesen recaudados en una cuenta especial o para que el Banco Central, como recaudador de impuestos, girase directamente los recursos. De ese hecho, éstos no ingresaban a Caja Única. A lo anterior se unió, sobre todo a partir de la década de los noventa, la costumbre de otorgar personalidad jurídica instrumental a determinados órganos de los Ministerios. Aspectos todos que contribuyeron a vaciar parcialmente de contenido el Principio Constitucional de Caja Única.

Diversas disposiciones de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos pretenden hacer realidad el Principio Constitucional y la jurisprudencia que sobre él se ha desarrollado. Entre ellos el artículo 66 a cuyo tenor, indica que: "Todos los ingresos que perciba el Gobierno, entendido este como los órganos y entes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1º de esta Ley, cualquiera que sea la fuente, formarán parte de un fondo único a cargo de la Tesorería Nacional. Para administrarlos, podrá disponer la apertura de una o varias cuentas en colones o en otra moneda. (...) "Los recursos recaudados en virtud de leyes especiales que determinen su destino, se depositarán en cuentas abiertas por la Tesorería Nacional en el Banco Central de Costa Rica. Estos recursos financiarán total o parcialmente, según lo disponga la ley respectiva, el presupuesto de gastos del ente responsable de la ejecución del gasto. La Tesorería Nacional girará los recursos a los órganos y entes, de conformidad con sus necesidades financieras según se establezca en la programación presupuestaria anual". Con las exposiciones de la PGR, se logra confirmar como el Principio Constitucional de Caja Única, establece que, todos los ingresos han de incorporarse en el Presupuesto de la República y que sean asignados a las diferentes dependencias estatales de conformidad con las necesidades públicas proyectadas, principio que tiene sustento en el artículo 185 de la Constitución Política, que reviste a la Tesorería Nacional con las potestades de ser:... "el Centro de Operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales", y el "Único Organismo con facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales", convirtiéndose así en un único fondo a nombre del Estado, en el cual convergen todos los ingresos bajo la administración de la Tesorería Nacional.

Del argumento esgrimido se rescata que la recurrida tiene conocimiento de la existencia de legislación especial en materia de conformación, administración y disposición de fondos públicos, como lo es el caso de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación. No obstante, no resulta claro que por una interpretación extensible se pretendan incluir a la caja única estatal a instituciones con naturaleza y gobernanza creada por ley y a la cual se le otorga libertad de administración de sus fondos. Sobre este punto se reitera la posición institucional de poseer autonomía en la materia que legalmente le corresponde.

- f. Sobre el argumento de que es importante tener total claridad que el Estado Costarricense, concebido como un Centro Unitario del cual se derivan todas sus funciones y la misma Procuraduría General de la República, se ha pronunciado al respecto, señalando lo siguiente: "(...) Lo primero que debe puntualizarse es que el Estado costarricense es un Estado unitario, que procura alcanzar de la manera más eficiente los fines, objetivos y metas que determina el ordenamiento jurídico vigente. Nuestra Constitución Política, partiendo de dicho carácter unitario y por razones de limitación del poder y funcionales, estableció un diseño organizacional fundado tanto en la división de poderes (artículo 9),

como en la creación de un modelo de descentralización administrativa, por criterios territoriales (Municipalidades), como de especialización (instituciones autónomas). (...) El artículo 140, incisos 6) y 8) de la Carta Magna, establece como atribución del Poder Ejecutivo, mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas, y vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. De lo anterior se deriva una competencia constitucional que le permite a dicho Poder tomar las acciones necesarias, a través de los instrumentos que legalmente se le otorguen, para buscar que la Administración cumpla, dentro del marco de los principios constitucionales, con la satisfacción de los fines públicos que justifican su existencia. Dicha competencia no se limita constitucionalmente a los órganos del Poder Ejecutivo, sino que abarca todo el sector estatal, máxime si se relaciona lo anteriormente señalado con los principios contenidos en los artículos 1 y 9 constitucionales, de los que se desprende el principio de unidad estatal. Como complemento de los textos constitucionales citados, se debe señalar que la potestad de dirección va implícita en la relación Estado- entes descentralizados, y está inspirada en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, y como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo. Recuérdese la primacía funcional del Poder Ejecutivo, y por ello, la atribución constitucional del poder de dirección, y su deber de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, así como de tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas. (...)” Al respecto, se subraya que nuestra Constitución Política, concibió un Estado Costarricense como un Estado unitario, no limitado al Poder Ejecutivo, sino orientado a un poder de dirección de todas las dependencias públicas, de forma que se logren metas comunes en busca de los objetivos señalados por el ordenamiento jurídico vigente en relación con la adecuada conducción de la distribución de los recursos.

Es clara a la representación institucional, la existencia y respeto al ordenamiento jurídico. En esa misma línea el estado como un todo debe respetar las particularidades concedidas a cada institución conforme a su ley de creación, sin hacer extensivas normas que en su momento histórico fueron concebidas para un fin en particular, a saber la concentración en una única unidad de las erogaciones del Estado Central.

- g. Respecto del apartado: “Fundamentos de Legalidad del principio de caja única y de los lineamientos conexos La Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de La República y Presupuestos Públicos, del 16 de octubre de 2001 (Ley 8131)”, indica en su numeral primero el ámbito de aplicación de la misma, este artículo en integración con el artículo 43 y 66 de la misma configuran la aplicación constitucional del principio de caja única. La aplicación del principio de caja única, no implica interferencia alguna por parte de la Tesorería Nacional en las atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico respectivo, en tanto no limita la participación activa en la gestión administrativa, funcional y legal de los entes sujetos.

En el artículo primero de la Ley 8131, se describe el ámbito que abarca esta ley, acertadamente se indica que la ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos y en el artículo tercero se identifican los fines que busca, siendo el inciso a) el que alude a que uno de los fines será propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia. Ahora bien, a efecto de clarificar, que la aplicación del “Principio Constitucional de Caja Única”, no vulnera el principio básico de la jerarquía de las normas, ni mucho menos el principio o bloque de legalidad, es relevante acudir a lo establecido en el numeral sexto de la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, el cual establece: “Artículo 6º.- 1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden: a) La Constitución Política; b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; c) Las leyes y los demás actos con valor de ley; d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia. 3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.” Como se puede apreciar, el Principio de Caja Única posee rango Constitucional, en el numeral 185, por lo que no se obvia la “Jerarquía de las Normas” invocado, al estar por encima de las normas de rango legal e infra legal, por lo que es todo lo contrario, resulta ser totalmente aplicable. Con respecto al Principio o Bloque de Legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución, y de igual número de la Ley No.6227 General de la Administración Pública de ninguna manera el “Principio de Caja Única” vulnera el primero, toda vez que, el aplicar el principio de “Caja Única”, no involucra, la intromisión en los aspectos de administración, gestión presupuestaria, contratación, Recursos Humanos, entre otros, sino que los recursos se mantengan dentro de Caja Única, y se les gira según los Entes Públicos vayan necesitando hacer sus pagos ordinarios. Cabe mencionar que con la entrada en vigencia de la Ley N°8131, supra citada, se establece en su artículo 127 inciso f) “Derogaciones”, indicando la misma que se derogan: “...cualquier otra norma referida a la administración de los recursos financieros del Estado que se oponga a la presente ley”, por lo que resulta meridianamente claro, que toda otra norma del mismo rango legal o infra legal, que busque, intente, que no se le aplique el “Principio de Caja Única” a los recursos financieros de origen público que ostenten Entidades Públicas, quedan bajo el abrigo de este “Principio Constitucional”, independientemente de que otras normas de rango legal les haya otorgado atribuciones de independencia en cuanto a su patrimonio, personalidad jurídica propia o instrumental entre otras que se le opongan a esta derogatoria especial dada en esta Ley 8131. El principio de caja única, no les impide realizar todas las actividades propias y atribuidas a cada uno de los Entes Públicos involucrados o bien las funciones ordinarias para las que fue creado el Ente Público y que se mantienen en control de su estructura organizativa.

De conformidad con la Ley Financiera de la República y Presupuestos Públicos, se regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos, comprendiendo el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que **facilitan la recaudación de los recursos públicos y su utilización óptima para el cumplimiento de los objetivos estatales**, así como los sistemas de control, no así del principio de caja única que se pretende imponer.

Para mayor abundamiento nótese el artículo 3 del mismo cuerpo legal el cual define tres fines específicos de la ley:

- a. **Propiciar que la obtención y aplicación** de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b. **Desarrollar sistemas** que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión y;
- c. **Definir el marco de responsabilidad** de los participantes en los sistemas aquí regulados.

Adicionalmente, su artículo 10 faculta a cada administración pública a definir los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas.

Por su parte el mismo cuerpo legal le confiere a la Autoridad Presupuestaria funciones específicas conforme a la naturaleza de la ley a saber:

- a. Formular las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento.
- b. Presentar las directrices y los lineamientos de política presupuestaria, y
- c. Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.

En fin, es clara la norma al determinar funciones específicas en cuanto a la materia presupuestaria, no así de otros aspectos operativos sobre los cuales no tiene competencia y es en tal sentido que el decreto que se pretende aplicar, roza no solo contra la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos sino además en contra de la Ley de Creación de CONAPE.

- h. **Gestión de la Deuda Pública por parte de la Tesorería Nacional como único centro responsable de pagos del Estado Costarricense.** Respecto del presente argumento manifiesta: que como se logró señalar la Constitución Política establece que la Tesorería Nacional es el único pagador del Estado, ahora bien, la Ley 8131 instrumentaliza las atribuciones de la Tesorería Nacional, puntualizando no solo su función de pagador sino definiendo en detalle los alcances en cuanto a su función como gestor de la deuda pública interna, léase entre sus atribuciones:

“Artículo 61.- Atribuciones de la Tesorería Nacional La Tesorería Nacional tendrá las funciones y los deberes siguientes: a) Elaborar, con la Dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional. b) Preparar el flujo de fondos y administrar el sistema de caja única establecido en el artículo 65 de esta Ley, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del tesoro y darles seguimiento. c) Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público. d) Emitir letras del tesoro, de conformidad con el artículo 75 de esta Ley. e) Custodiar los títulos y valores del Gobierno de la República o de terceros que se pongan a su cargo; para esto, podrá contratar entidades especializadas en prestar estos servicios, de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa y la reglamentación que se emita sobre este particular. f) Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto. (...) j) Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República. k) Los demás deberes y las atribuciones que le asignen la Constitución, la Ley o los reglamentos.”

Al respecto, ha de advertirse nuevamente es clara la norma al señalar las diferentes funciones de la Tesorería Nacional en materia de ejecución de Presupuestos Públicos y algunas específicas del quehacer de dicho despacho pero relacionadas estrictamente a materia de ejecución presupuestaria del Gobierno Central, echándose de menos que las mismas puedan ser aplicables a otros entes menores.

- i. Sobre el argumento de que las facultades que la Ley 8131 otorga a la Tesorería Nacional como órgano de naturaleza constitucional responsable de los pagos del Estado Costarricense, así como de la obtención de los recursos necesarios para responder a tal obligación, desde su participación en las proyecciones presupuestarias, procurando el rendimiento de los recursos, velando por la percepción adecuada de las rentas hasta definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República. Con las atribuciones de cita, esta Tesorería Nacional contra argumenta lo indicado por CONAPE en relación con el artículo 26 de la Ley 6041, el cual establece que la Comisión queda facultada para comprar, vender y conservar como inversión transitoria, valores mobiliarios de primera clase de comprobada seguridad y liquidez, otorgando, según señalan: “(...) la facultad para que la institución tenga autonomía en materia de inversiones y valores mobiliarios (...)”, aunado a que, como indicado supra por la PGR (Dictamen C-084-2014), los alcances de su autonomía se deben apegar al principio de legalidad. En ocasión del principio de legalidad, se debe hacer mención a una de las atribuciones de especial atención para el presente análisis, que la Ley 8131 establece a la Tesorería Nacional, se refiere a la posibilidad de redimir en forma anticipada la deuda, léase lo estipulado por el artículo 74: “Artículo 74.- Redención anticipada La Tesorería Nacional podrá redimir anticipadamente los títulos valores colocados incluso antes de la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, siempre que existan los recursos suficientes y la operación resulte beneficiosa al fisco. En tales operaciones, deberán utilizar procedimientos garantes del cumplimiento de los principios de publicidad, seguridad y transparencia.

Los entes y órganos públicos tenedores de títulos deberán aceptar la redención anticipada que determine la Tesorería Nacional, en caso de que le resulte beneficioso al fisco. Los fondos provenientes de la redención anticipada de los títulos, cuyos propietarios sean los entes y órganos públicos sujetos al principio de caja única, se acreditarán en el fondo único a cargo de la Tesorería Nacional, conforme a este principio. Si tales fondos no son utilizados por los entes u órganos públicos respectivos en el ejercicio presupuestario vigente, pasarán a formar parte del Fondo General de Gobierno.” (Así reformado por el artículo 7 de la Ley N° 8299 de 22 de agosto del 2002, Ley de Restructuración de la Deuda Pública) La Ley 8131 de cita es clara al estipular la posibilidad de pagar de forma anticipada los valores colocados siempre que la operación resulte beneficiosa para el fisco, viéndose los tenedores de valores ante la obligación de aceptar tal redención y así mismo, establece que tales fondos se acreditarán a las cuentas de la caja única del Estado, con la advertencia de que, si tales recursos no son utilizados durante el ejercicio presupuestario vigente, serán parte del Fondo General del Estado. Resulta necesario mencionar, que el Decreto Ejecutivo N° 42267, del 11 de marzo del 2020, “Reforma Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por ámbito de Autoridad Presupuestaria, para el año 2020”, establece en sus considerandos que es necesario establecer directrices que regulen el gasto público, en aras de lograr una política fiscal responsable y financieramente sostenible, en concordancia con las prioridades, objetivos y estrategias fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, en adelante PNDIP, elaborado por el MIDEPLAN, en el Marco Conceptual y Estratégico para el Fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica y de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, siendo de vital aplicación de los entes sujetos a la normativa bajo estudio, por lo que redimir anticipadamente títulos valores de deuda pública para trasladar esos recursos a la Caja Única del Estado, permitirá generar una reducción en el saldo de la razón Deuda/Producto Interno Bruto del Gobierno para el año 2020, con resultados inmediatos en dicho indicador al cierre del mes en que se realice ese traslado. Informe N° DFOE-SAF-0706-2019, del 19 de diciembre de 2019 de la Contraloría General de la República Tanto la Procuraduría General de la República, en su rol de órgano asesor consultivo, jurídico de la Administración Pública, ha emitido un número importante de dictámenes relacionados con la “Caja Única” (ver: C-281-2004,C-280-2002,c-336-2003,C-341-2003,C-068-2004, C-42-2010), como la Sala Constitucional, máximo Tribunal (ver: resoluciones Nos.6240-93,7596-94,9530- 99,000), sin embargo es con el informe de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la Contraloría General de la República N° DFOE-SAF-0706 de 19 de diciembre de 2019, el cual le remite el “Informe de Opiniones y Sugestiones “La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público”, del cual se destaca: “(...) Se han señalado como beneficios de la Caja Única, la información completa en tiempo real, sobre los recursos líquidos, la ventaja para efectuar proyecciones precisas y confiables sobre el flujo de efectivo, la optimización del costo financiero, la facilitación de los mecanismos de pago, el mejor control operacional y la apropiación presupuestaria, y la mayor eficiencia y oportunidad de la conciliación de bancos. (...)

Estos resultados invitan al análisis, la discusión y la toma de decisiones en torno a un aspecto relevante de la Hacienda Pública, a saber: la ampliación del modelo de Caja Única para maximizar los beneficios que el sistema conlleva, lo cual podría constituirse en un recurso adicional para fortalecer las finanzas del Estado y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos. (...) La “Caja Única, o “Cuenta Única del Tesoro” es un concepto propio de la Hacienda Pública, que se utiliza para referirse a la concentración de los recursos líquidos del Estado en una única cuenta de banco. Las reflexiones y discusiones en torno al concepto de Caja Única ponen de manifiesto sus ventajas, entre las cuales se suele mencionar el ahorro de costos de administración de la liquidez, la mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos y la posibilidad, para el ente centralizador, de utilizar recursos financieros a muy bajo costo, o costo nulo. (...) El alcance de la Caja Única no está determinado a priori, sino por consideraciones jurídicas propias de cada país o jurisdicción. Pattanayak y Fainboim (2011) sostienen que “la cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el Gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extrapresupuestarios (FEP) y las cuentas especiales”. (...) Magnitud de la Caja Única en la liquidez del sector Público Costarricense. “Algunas entidades que perciben considerables sumas de transferencias del Gobierno Central, como las Universidades y las Juntas de Educación y Administrativas de Colegios, presentan saldos elevados de activos líquidos fuera de cuentas de Caja Única, lo cual no es, en principio, conteste con el artículo 43 de la LAFRPP No.8131. (...).

Es clara la intención del legislador en cuanto a la conformación de caja única. No obstante, las facultades determinadas mediante ley 8131 no alcanzan a los entes menores por las consideraciones esgrimidas en torno a los objetivos de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que de igual forma deben ser confrontadas con las facultades otorgadas por ley especial a saber la 6041.

Posibilidades de Ampliación del sistema de Caja Única. “En relación con la posible discusión sobre el ingreso de recursos líquidos adicionales a la Caja Única del Estado, un punto fundamental a considerar frente a cualquier reforma en el sistema de Caja Única, consiste en distinguir entre independencia presupuestaria y la unidad de caja o bancos. “La distinción entre autonomía de caja y autonomía presupuestal es clave en relación con los poderes Legislativo y Judicial y con las entidades autónomas y descentralizadas. La facultad jurídica de gastar no está representada en el mantenimiento de efectivo por estas Entidades y Poderes en sus cuentas.” (...). Las citas señaladas del informe de la CGR, son todas de relevante importancia, se rescata de las mismas la importancia de la ampliación del modelo de Caja Única para maximizar los beneficios que implica, fortaleciendo las finanzas del Estado y alcanzando mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos, al concentrarse los recursos líquidos del Estado en una única cuenta y que la cobertura debe abarcar todas las entidades financiadas por el Gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extrapresupuestarios y las cuentas especiales. Así mismo, es importante rescatar lo señalado por la CGR en sus conclusiones respecto del tema bajo estudio: “(...) Conclusiones y Recomendaciones.

La Unidad de Caja no entra en conflicto con la independencia presupuestaria ni con la autonomía administrativa y funcional que contiene nuestro ordenamiento jurídico, pues se limita a funcionar como un banco único en donde se centralizan todas las cuentas del Sector Público, con el alcance que se determine, sin cambios significativos en relación con un sistema de cuentas en bancos comerciales. La remuneración de saldos, en especial los que adopten la forma de inversiones, es admisible en este sistema, para los casos en que proceda. Con el marco de las normas vigentes, se encuentra que hay órganos que, bajo el espíritu del texto constitucional, deberían encontrarse dentro del sistema de Caja Única, como son algunos órganos desconcentrados del Gobierno Central, y sus fideicomisos en cada caso, las Universidades y las Juntas de Educación y Administrativas de Colegios, en estos últimos casos por las transferencias que reciben del Presupuesto Nacional. “En adición a esta valoración, la Autoridad Presupuestaria ejerce dirección de Política Financiera y Presupuestaria sobre un numeroso grupo de entidades, incluyendo la disposición para invertir en títulos del Ministerio de Hacienda y mantener el efectivo en cuentas de bancos estatales. Se sugiere la viabilidad de que, por medio de esta Autoridad, se direccionen estos saldos hacia la Caja Única, lo que permitiría reunir un monto que, en forma integrada con los recursos mencionados en el párrafo anterior, es similar al que actualmente existe en la Caja Única (sobre el billón de colones), si bien una parte relevante se encuentra ya en uso de la Tesorería Nacional en forma de títulos valores. De forma preliminar se valora esta suma en ¢1.036.733 millones, de los cuales prácticamente la mitad está colocada en títulos del Ministerio de Hacienda (¢522.430 millones), por lo que otro tanto similar (¢514.302 millones) podrían ser recursos adicionales para la Tesorería Nacional, incluyendo ¢262.667 millones en efectivo. Se recomienda por lo tanto en segunda instancia a la Asamblea Legislativa en el control de la ejecución del presupuesto, la solicitud al Poder Ejecutivo de una estadística periódica y precisa sobre la liquidez disponible en el sector público, así como los costos asociados a esta, de tal forma que se pueda monitorear su evolución a nivel institucional para efecto de la toma de decisiones sobre el uso óptimo de los recursos en una coyuntura fiscal restrictiva como la que experimenta actualmente el país. La Contraloría General de la República presenta, pues, estos resultados con el propósito de estimular el análisis, la discusión y la toma de decisiones en torno a un aspecto relevante de la Hacienda Pública que podría constituirse en un recurso adicional para fortalecer las finanzas del Estado y alcanzar mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos. (...)” CONAPE no está en desacuerdo con el principio de caja única. Sin embargo, considera que tiene suficientes facultades derivadas de la ley de creación No. 6041 para solicitar la no aplicabilidad del respectivo decreto.

Las facultades otorgadas a la Autoridad Presupuestaria mediante la Ley 8131 concretamente: la formulación de directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento, la emisión de los lineamientos de política presupuestaria, y el velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria no alcanzan las facultades de imponer el manejo de sus fondos mediante el criterio de caja única y es en tal sentido que solicitamos se revoque la resolución bajo examen y se determine la exclusión de CONAPE respecto de la aplicabilidad del Decreto No. 42267-H conforme a la autonomía otorgada por ley en materia de crédito educativo.

De conformidad con la Ley Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos, comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que **facilitan la recaudación de los recursos públicos y su utilización óptima para el cumplimiento de los objetivos estatales**, así como los sistemas de control, no así del principio de caja única que se pretende imponer.

Para mayor abundamiento nótese el artículo 3 de la Ley 8131 define tres fines específicos:

1. **Propiciar que la obtención y aplicación** de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
2. **Desarrollar sistemas** que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión y;
3. **Definir el marco de responsabilidad** de los participantes en los sistemas aquí regulados.

Adicionalmente, su artículo diez faculta a cada administración pública a definir los medios de pago que podrán utilizarse en procura de la mayor conveniencia para las finanzas públicas.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No. 42267-H, **establece que sus disposiciones aplican siempre y cuando no exista norma legal en contrario**, lo cual implica que corresponde un análisis particular para cada institución cubierta por la Autoridad Presupuestaria, para definir o no si el decreto aplica; análisis que debe dirimirse conforme a la ley de creación de cada institución para así determinar la existencia de norma jurídica de mayor rango que justifique la solicitud de exclusión de aplicar el decreto bajo análisis”.

Los argumentos arriba enunciados, se encuentran en este momento siendo analizados mediante el recurso de apelación interpuesto. No se tiene a la fecha resolución final, ni ha sido notificado ningún acto formal respecto de la gestión interpuesta por CONAPE.



COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA EJECUTIVA

-17-  
SE 330-2020

En razón de lo anterior y respetuosos del ordenamiento jurídico, solicito formalmente se suspenda la ejecución del oficio DM-1351-2020 del 06 de noviembre del 2020 que ordena el traslado de los fondos bancarios de CONAPE a la caja única del Estado; entre tanto no se cuente con el respectivo acto final en torno a la gestión promulgada por mi representada.

Atentamente,

Roger Granados Ugalde  
Secretario Ejecutivo a.i.