

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Arquitecto
Tomás Martínez Baldares
Presidente Ejecutivo
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Ref.: Respuesta a oficio del INVU, N° PE-264-04-2020, en lo relativo a la aplicación del Decreto Ejecutivo N°42267-H, publicado en La Gaceta del día 31 de marzo del 2020.

Estimado señor:

En respuesta al oficio en referencia, se transcribe el criterio emitido por la Tesorería Nacional, por medio del oficio TN-951-2020:

“...se procede con el conocimiento del oficio PE-264-04-2020 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en el cual se refiere a se refiere al Decreto 42267-H que modifica los artículos 26, 27, 28, 29 y 30 del Capítulo Tercero del Decreto Ejecutivo N° 41617-H, Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para las Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2020, y la disposición para redimir las inversiones y trasladar la liquidez de algunas instituciones a Caja Única del Estado.

I. Sobre las argumentaciones de la parte

Entre las argumentaciones expuestas por el INVU se recapitulan las siguientes:

“(...) En primera instancia es importante mencionar que este Decreto no se aplicaría en lo correspondiente al Sistema de Ahorro y Préstamo, ya que según se ha analizado con la Presidencia de la República, y basado en el criterio de la Contraloría General de la República, al ser fondos provenientes de terceras personas y para un fin específico y Ley 8448 ambos respaldados en el Artículo 5, Inciso k) de la Ley Orgánica del INVU 1788, no podrían ser considerados en la disposición de ese Ministerio. Segundo, el INVU no percibe transferencias del Gobierno Central, mediante el Presupuesto Nacional de la República. Por lo tanto, debe generar sus propios recursos mediante la venta de bienes y servicios, colocación de

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

créditos y desarrollo de proyectos, para financiar los egresos, tantas corrientes como de capital.

*Las fuentes propias de financiamiento son limitadas, a saber:
Venta de Servicios:*

- *Alquileres de terrenos*
- *Intereses sobre Títulos Valores*
- *Intereses sobre Préstamos*
- *Intereses y Comisiones en Cuentas Corrientes*
- *Venta de Terrenos*
- *Recuperación de Préstamos (amortización)*
- *Recursos de Vigencias anteriores*

Estos gastos son indispensables para el funcionamiento de la Institución, porque brindan apoyo a los programas sustantivos como Vivienda, Urbanismo y Financiamiento que incluye el Sistema de Ahorro y Préstamo. Al no existir otra fuente alternativa de financiamiento, dejar de percibir estos ingresos, desfinancia el Presupuesto 2020 y los siguientes, ocasionando una inoperatividad institucional, al no cubrir la totalidad de los egresos mínimos operativos.

Es importante señalar, que los egresos para este período, están estimados al monto mínimo necesario, debido a la limitación de ingresos que enfrenta la Institución.

El Superávit Libre, producto de la venta de terrenos y la recuperación de la cartera de crédito (amortización) es utilizado para la colocación de créditos para el Programa de Concesión de Créditos para la Clase Media, que a su vez permite generar ingreso corriente por concepto de intereses, los cuales como se puede notar en el cuadro de Origen y Aplicación, son utilizados para financiar, en mayor proporción la partida “Remuneraciones”.

Además, la Junta Directiva del INVU, está analizando apearse a la Directriz 075-H y brindar una moratoria de tres meses a los clientes que tienen créditos con la Institución, previo visto bueno de la CGR, y se estima una reducción en la percepción de todos los ingresos estimados para el 2020 de un 33%, ya que, debido a la situación actual del país, no solamente se verán afectados los ingresos por concepto de “Intereses y comisiones sobre Préstamos” y la “Recuperación de Préstamos”, sino además por los servicios que presta la Institución, tales como visado de planos, revisión de planes reguladores, entre otros, además los Intereses sobre títulos valores y cuentas corrientes, ya que los montos a invertir serán mínimos en los meses venideros.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Por lo tanto, las dos acciones implicarían una afectación directa a la liquidez e imposibilidad de cubrir los compromisos institucionales.

Recapitulando lo analizado en este oficio:

- *El INVU no percibe transferencias del Gobierno de la República.*
- *Debe generar sus propios recursos para su financiamiento.*
- *Los intereses generados por las inversiones en Hacienda y los saldos en las cuentas corrientes, son parte de las fuentes de financiamiento con que cuenta la Institución y se utilizan para financiar partidas de egreso corriente, necesarias para el funcionamiento básico que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos y metas de cada período.*
- *La aplicación de la Directriz 075-H conlleva a una disminución en los ingresos estimados aproximadamente de un 33%.*
- *Según el análisis expuesto, estas acciones harían que la Institución no pueda cubrir su costo operativo mínimo necesario.*

Por lo anterior, se solicita considerar exonerar al INVU de la aplicación del Decreto 42267-H que modifica los artículos 26, 27, 28, 29 Y 30 del capítulo tercero del Decreto Ejecutivo N° 41617-H.”

II. Sobre el análisis de fondo del asunto

En razón de los argumentos descritos de forma sucinta y presentados por el INVU, esta Tesorería Nacional procede a brindar los elementos necesarios que justifican la aplicación del principio de caja única, del Decreto Ejecutivo N° 42267-H, publicado en Alcance N° 68 a La Gaceta N° 66 del 31 de marzo del 2020 y demás lineamientos conexos.

Seguido, el análisis desde las perspectivas constitucional, legal, pronunciamientos administrativos y jurisprudencia respectiva.

Fundamentos Constitucionales

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

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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 al Estado como unidad máxima, de forma que sea ésta Unidad, la que reciba y distribuya de forma responsable los recursos, lo cual no excluye al INVU.

Las descripciones de la naturaleza jurídica del INVU lo ubican dentro del esquema organizacional del Estado, el cual tal y como lo señala la cita de la moción consignada en el Acta N°165, configura una unidad máxima, la cual ha de tener una Caja Única, que es la encargada de recibir y distribuir todos los fondos del Estado.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

El fundamento de orden constitucional sobre el cual descansa el principio de caja única, se deposita 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”.

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. (...)”

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:

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

“...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. (...)

*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*

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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.

Previo a realizar el análisis de legalidad sobre el tema bajo estudio, es importante tener total claridad que el Estado Costarricense, fue 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.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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), con 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 más bien, 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.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Estado: Ente mayor

El Estado estará compuesto por el ESTADO MAYOR, reconocido como primer nivel, que incluye los Poderes de la República, Poder Legislativo “Incluye CGR y Defensoría de los Habitantes”, Poder Ejecutivo “con sus ministerios y órganos adscritos”, Poder Judicial “Con sus dependencias”, y Organismo Electoral “Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil”, y el ESTADO MENOR, reconocido como de segundo y tercer nivel, el cual incluye dentro del segundo nivel al Sector Descentralizado Institucional Instituciones Autónomas, Adscritas a Instituciones Autónomas, Instituciones Semi – Autónomas, Empresas Públicas Estatales, Empresas Públicas No Estatales, Entes Públicos No Estatales, Entes Administradores de Fondos Públicos”, y dentro del Tercer Nivel, al Sector Descentralizado Territorial, entendidos estos como Municipios y Órganos Adscritos “Concejos Municipales, de distrito, Empresa Municipal de Heredia y órganos Municipales”.

Con lo cual, según lo anterior, todo lo clasificado dentro de ESTADO, debe de incluirse dentro del criterio, principio o sistema de Caja Única del Estado, lo cual contempla recursos tanto del Presupuesto Nacional como fuera del Presupuesto Nacional.

El Estado se puede entender como la organización política de un pueblo sobre un territorio determinado, con el fin de realizar el bien común o lograr el interés público. El Estado, en su acepción más amplia, abarca tanto el Poder Central como al Poder Descentralizado, con lo cual atañe a la totalidad de la Administración Pública, aplicado y determinado en el artículo primero de la LGAP anteriormente indicado.

Fundamentos de Legalidad

La Ley 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

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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 6°.-

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, ubicándose en la cúspide de la jerarquía de las normas expuesto en el artículo sexto invocado, resultando ser jurídicamente viable su aplicación.

Con respecto al Principio o Bloque de Legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución, y de igual número de la Ley N°6227, Ley 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 implica la intromisión en los aspectos de administración, gestión presupuestaria, contratación, Recursos Humanos, entre otros, sino que los recursos se mantengan dentro de Caja Única, conforme el DFOE-SAF-076-2019 de la Contraloría General de la República, a citar posteriormente.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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.

Gestión de la Deuda Pública por parte de la Tesorería Nacional como único centro responsable de pagos del Estado Costarricense

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.***

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

- 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.”*

Nótese las amplias 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.

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

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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 al señalar 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 por el INVU y los demás entes sujetos, 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.

En cuanto a la Autoridad Presupuestaria

Cabe hacer especial mención en cuanto a los alcances de las atribuciones brindados por la Ley 8131 a la Autoridad Presupuestaria (AP):

El artículo 21 de la ley 8131 de cita señala a la AP como un órgano colegiado, asesor presidencial en materia de política presupuestaria:

“Artículo 21.- Autoridad Presupuestaria

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:

a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento. No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.

b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

c) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.”

Los artículos 23 y 24 hacen referencia a los lineamientos que elabora la AP a partir de la programación macroeconómica:

“Artículo 23.- Lineamientos de política presupuestaria.

A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, para los órganos y entes comprendidos en los incisos a), b) y c) del artículo 1 de esta Ley.

En lo que atañe a los órganos y entes incluidos en los incisos a) y c) del artículo 1, la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno y la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República. Estos lineamientos deberán publicarse a más tardar el 31 de marzo del año que precede al ejercicio de que se trate y serán de aplicación obligatoria. La máxima autoridad de cada órgano y entidad será la responsable de cumplirlos.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

En lo que respecta a los órganos aludidos en el inciso b) del artículo 1, las directrices referidas se propondrán a los jefes respectivos para su conocimiento y aprobación.

Artículo 24.- Cumplimiento de los lineamientos

Los órganos de la Administración Central cuyos presupuestos deben ser aprobados por la Contraloría General de la República, así como los incluidos en el inciso c) del artículo 1 de esta Ley, remitirán a la Autoridad Presupuestaria copia de sus documentos presupuestarios cuando los presenten a la Contraloría para su aprobación, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria. La Autoridad Presupuestaria informará a la Contraloría General de la República sobre los resultados de esta verificación.”

El artículo 25 hace referencia al marco para limitar el crédito del sector público no financiero:

“Artículo 25.- Limitaciones al endeudamiento

La programación macroeconómica también será utilizada por la Autoridad Presupuestaria como marco para proponer el límite al crédito del sector público no financiero. Este precisará el monto máximo del crédito que la Administración Central y las instituciones públicas no financieras podrán obtener del Sistema Bancario Nacional, elementos que se incluirán en los lineamientos de política presupuestaria. Estos límites permanecerán vigentes durante toda la extensión del ciclo presupuestario subsiguiente.”

Informe N° DFOE-SAF-0706-2019 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:

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

(...) 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.*

*(...) **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*

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

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***

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

(¢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. (...)

Señala el órgano Contralor, que la Unidad de Caja no entra en conflicto con la independencia presupuestaria ni con la autonomía administrativa y funcional, pues se limita a funcionar como un banco único en donde se centralizan todas las cuentas del Sector Público.

De lo expuesto, se logra colegir que el Ministerio de Hacienda por medio de la Tesorería Nacional, no intervienen con las competencias o atribuciones de las entidades sujetas a sus disposiciones, limitándose únicamente a un funcionamiento similar al de un banco, a lo cual se le suma que tiene controles especiales por tratarse de fondos públicos y que los recursos se le girarán conforme EL INVU lo requiera.

El constitucionalista de 1949, visualizó como una práctica óptima, para que los fondos nacionales se encuentren en una única Tesorería, visualizó el Estado como unidad máxima que reciba y distribuya de forma responsable los recursos, lo cual conforme expuesto, no excluye al INVU por su naturaleza jurídica.

La aplicación del principio de caja única, no distorsiona la autonomía de gestión administrativa, funcional y legal de los Entes Públicos o empresas públicas del Estado, estas ejecutan sus funciones sin que se les obstruya su autonomía y atribuciones propias dadas por el ordenamiento jurídico, en el tanto la Tesorería Nacional gestiona los recursos de caja única, 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, tal y como lo indicó la CGR en el N° DFOE-SAF-0706-2019, aquí expuesto. La operativa de la Caja Única, se desarrolla sin dilaciones u obstáculos, su

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

funcionalidad y eficiencia es clara y se amparada en la Carta Política y en la legislación nacional.

III. En cuanto a la aplicación de la normativa bajo estudio al INVU:

Respecto de la legislación y reglamentación aplicable al INVU, es de especial atención señalar que la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Ley N° 1788, presenta en su artículo 5, inciso k), presenta una delimitación en el uso de los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo.

“Artículo 5º.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones esenciales:

(...)

k) Establecer sistemas de ahorro o de préstamos que se destinen, exclusivamente, a financiar las siguientes operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas:

- 1.- Compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio.*
- 2.- Compra, ampliación o reparación de vivienda.*
- 3.- Cancelación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre casa propia.*
- 4.- Compra del terreno por el dueño de la vivienda, cuando esta haya sido construida en propiedad ajena.*

De los rendimientos netos anuales (excedentes) que dichos sistemas generen, se asignará un porcentaje hasta de un quince por ciento (15%) al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), para contribuir al desarrollo de los programas de vivienda y urbanismo que ejecute. A fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas, el resto de dichos rendimientos deberá reinvertirse. El porcentaje señalado se determinará mediante un estudio actuarial, que deberá garantizar el equilibrio actuarial de los sistemas y las ventajas comparativas de los productos; dichos cálculos deberán ser certificados por un contador público autorizado.

Se autoriza a la Junta Directiva del INVU para que invierta los ingresos de los sistemas de ahorro y préstamo que desarrolle, sin

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

más restricción que la colocación en títulos del Sector Público de la mayor rentabilidad posible. Dentro del contexto de la restricción señalada, la Junta Directiva del Instituto deberá velar por que las inversiones de la Institución se realicen en títulos de la mayor seguridad y rentabilidad que ofrezca el mercado”. (El destacado no corresponde al original)

*Tal delimitación señala que se autoriza a la Junta Directiva del INVU para que invierta los **ingresos de los sistemas de ahorro y préstamo que desarrolle**, sin más restricción que la colocación en títulos del Sector Público de la mayor rentabilidad posible. **Dentro del contexto de la restricción señalada, la Junta Directiva del Instituto deberá velar por que las inversiones de la Institución se realicen en títulos de la mayor seguridad y rentabilidad que ofrezca el mercado**, logrando determinarse que dichos recursos (únicamente), se exceptúan de la aplicación del Decreto Ejecutivo N°42267-H, publicado en La Gaceta del día 31 de marzo del 2020, los recursos y/o inversiones del Sistema de Ahorro y Préstamo.*

Se debe indicar que las otras fuentes de recursos con los que cuenta el INVU, sobre los cuales también se realizan inversiones, tal restricción o excepción no les aplicaría, con lo cual se resalta y señala que al INVU para los demás recursos y/o inversiones, independientemente su origen, les aplica lo indicado en el Decreto Ejecutivo N°42267-H, publicado en La Gaceta del día 31 de marzo del 2020.

Por todo lo anterior, exceptuando lo referente a los recursos y/o inversiones del Sistema de Ahorro y Préstamo, es aplicable el Decreto N° 42267-H en cuestión y con ello la determinación de manejo de los recursos públicos dentro de la Caja Única del Estado, así como la aplicación de los lineamientos y directrices dados por la Autoridad Presupuestaria y sobre los cuales el INVU no se encuentra exento.

Reiterar que la Ley 8131, señala conceptos que la Tesorería Nacional debe utilizar de forma óptima los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos estatales, propiciar que la obtención y aplicación de los mismos tomen en cuenta los principios de economía, eficiencia y eficacia, encontrándose el INVU sujeto a esta normativa y a los supuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley 8131.

El artículo 21, inciso a) de la ley 8131, establece que los entes públicos deben acatar las directrices que formule la Autoridad Presupuestaria y apruebe el Poder Ejecutivo, que los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantengan en la caja única del Estado y sean girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, así mismo señala que dentro de los objetivos del

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Subsistema de Tesorería se encuentra entre otros el mantener al menor costo posible la liquidez necesaria para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República y el administrar la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas, que dentro de las atribuciones de la Tesorería Nacional está entre otros el procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público, definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República y cumplir los demás deberes y atribuciones que asignen la Constitución, la Ley y/o los reglamentos, así como la autorización legal que tiene la Tesorería Nacional de poder redimir anticipadamente los títulos valores, donde los entes y órganos públicos tenedores de títulos deben aceptar la redención anticipada que determine la Tesorería Nacional, en caso de que le resulte beneficioso al fisco, y donde 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 sin pago de intereses, conforme a ese principio, todo lo anterior ratificando la importancia de dirección, seguimiento y control a la aplicación del mejor uso de los recursos públicos, siempre aplicado al cumplimiento del principio de legalidad o mejor dicho al sometimiento de las normas.

En el artículo 1ero, se describe el ámbito que abarca esta ley, pero donde además muy acertadamente se indica que la ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos, y donde en el artículo 3 se identifican los **“fines”** que busca y que deberán tomar en cuenta a la hora de interpretar y reglamentarla, siendo el inciso a) el que alude a que uno de los **“fines”** será el de: **...“propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia”**,---por lo que ---nunca se alude a la intromisión en la autonomía del Ente Público, para su forma de estructura, metas, compras, etc., y donde no emerge espacio para su desaparición o contradicción.



San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

Como indicado, se considera que exceptuando lo referente a los recursos y/o inversiones del Sistema de Ahorro y Préstamo, la aplicación del decreto en cuestión se debe mantener, al haber total claridad de que la Unidad de Caja no entra en conflicto con la independencia presupuestaria, ni con la autonomía administrativa y funcional del INVU, buscando aplicar las diferentes normas en seguimiento del principio de legalidad que nos rige; así mismo, se reitera lo indicado por la CGR en el DFOE-SAF-0706-2019 de la CGR, que 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.

CONCLUSIONES

La Administración Pública ejercida por el ESTADO debe cumplir dentro del marco de los principios constitucionales, con la satisfacción de los fines públicos que justifican su existencia, donde su competencia no se limita constitucionalmente a los órganos del Poder Ejecutivo, sino que abarca todo el Sector Estatal, de donde se desprende el principio de Unidad Estatal que incluye al INVU.

Existe total claridad de que la Unidad de Caja no entra en conflicto con la independencia presupuestaria ni con la autonomía administrativa y funcional; así como que no involucra la intromisión en los aspectos de administración, gestión presupuestaria, contratación, recursos humanos, etc., sino tan solo que los recursos se mantengan dentro de Caja Única, administrados en cuentas dentro del Banco Central de Costa Rica, dentro del Sistema Financiero Nacional y girados según la programación de sus pagos ordinarios, donde se da la aplicación de las diferentes normas en seguimiento al principio de legalidad que rige.

Según artículo 185 constitucional, 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.

El INVU, como entidad pública, institución autónoma del Estado con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica y patrimonio propio, se encuentra dentro de los supuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, con lo cual se determina que la Ley 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, les resulta aplicable, la cual entre otros articulados, necesariamente está sujeta a lo dispuesto en su artículo 21, inciso a),

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

con lo cual debe acatar las directrices que formule la Autoridad Presupuestaria y apruebe el Poder Ejecutivo.

La CGR en el DFOE-SAF-0706-2019 de la CGR, señala que 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.

Al revisar la Ley orgánica del INVU y sus reglamentos, exceptuando lo referente a los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo¹, se interpreta que no hay norma que estipule un contrario proceder a lo determinado en el Decreto Ejecutivo N°42267-H, para los demás ingresos o recursos del INVU.

La Tesorería Nacional, como Órgano Constitucional responsable de aplicar el “Principio de Caja Única” (Unidad de Caja) y frente a los Decretos Ejecutivos No.38916-H, No.41617-H, No.42259-H y No. 42267-H que buscan la aplicación de Directrices en materia presupuestaria a entes vinculados o bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, obedeciendo las “Políticas Fiscales, debe mantener en cuentas de Caja Única fondos públicos provenientes de entes públicos, al cero costo.

La Tesorería Nacional, desarrolla la operativa de caja única, en función del interés público y sin perjuicio de la labor que deban desarrollar los entes públicos sujetos al ámbito de aplicación del principio de caja única.

Es importante resaltar que hasta la misma CGR describe los beneficios que ha causado la aplicación del Sistema de Unidad de Caja, en el ahorro de pagos de comisiones, como aplicación por parte de la Tesorería Nacional del principio de “Caja Única”, por lo que debe mantenerse el esquema de cuentas dentro de la “Caja Única” en la Tesorería Nacional, así como dar seguimiento y aplicación a lo determinado a la redención anticipada de sus inversiones y al pago de cero intereses por los recursos públicos que mantengan dentro de las cuentas de la Tesorería Nacional, teniendo claro que son recursos públicos; lo cual en aplicación al análisis del caso del INVU, puede acceder de acuerdo a la programación, lo cual no implica conflicto con la independencia presupuestaria ni con la autonomía administrativa y funcional, y donde priva el propiciar que la aplicación y administración de los recursos públicos se realicen en atención al

¹Artículo 5, Inciso K) de la Ley Orgánica del INVU número 1788: “Se autoriza a la Junta Directiva del INVU para que invierta los ingresos de los sistemas de ahorro y préstamo que desarrolle, sin más restricción que la colocación en títulos del Sector Público de la mayor rentabilidad posible. Dentro del contexto de la restricción señalada, la Junta Directiva del Instituto deberá velar por que las inversiones de la Institución se realicen en títulos de la mayor seguridad y rentabilidad que ofrezca el mercado”.

San José, 13 de julio de 2020
STAP-1517-2020

principio de Unidad de Caja, al menor costo posible, en beneficio al fisco y en seguimiento a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Por las razones de derecho expuestas, exceptuando lo referente a los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo, se rechazan los argumentos expuestos por el INVU en el oficio PE-264-04-2020, relativo a la no aplicación del Decreto Ejecutivo N°42267-H, lineamientos en materia presupuestaria, lineamientos sobre gestión de deuda y directrices dadas por la Autoridad Presupuestaria, pues causarían una desaplicación de las normas y un daño en las finanzas públicas; siendo que dichas normas devienen de la aplicación de principios constitucionales y legales con una incidencia directa en la eficiencia y optimización en la administración de los recursos públicos, ergo se rechaza de forma parcial, los argumentos presentados con la salvedad indicada; quedando sujeto el presente acto al derecho que le atribuye la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, a la parte de presentar recurso de apelación contra el mismo, conforme el título octavo de dicha Ley General de la Administración Pública.”

Sin otro particular, muy atentamente

Ana Miriam Araya Porras
Directora Ejecutiva

CC:

Señor Carlos Alvarado Quesada, Presidente de la República de Costa Rica
Señora Irene Campos Gómez, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos
Señor Mauricio Arroyo, Tesorería Nacional
Junta Directiva, INVU
Gerencia General, INVU
Departamento Administrativo Financiero, INVU
Planificación, INVU
Archivo



Elaborado por: Vivian Martínez Rivera Analista UASF Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

