ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY PARA LA AUTORIZACIÓN DE UNA MORATORIA POR UN AÑO DE LOS PAGOS A CONAPE PARA LAS PERSONAS AFECTADAS POR LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

EXPEDIENTE Nº 22.291

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

22 de agosto del 2023

SEGUNDA LEGISLATURA

PRIMER PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO

LEY PARA LA AUTORIZACIÓN DE UNA MORATORIA POR UN AÑO DE LOS PAGOS A CONAPE PARA LAS PERSONAS AFECTADAS POR LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

EXPEDIENTE N° 22.291

Los suscritos Diputados miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rendimos DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO del proyecto de Ley expediente Nº 22.291: "LEY PARA LA AUTORIZACIÓN DE UNA MORATORIA POR UN AÑO DE LOS PAGOS A CONAPE PARA LAS PERSONAS AFECTADAS POR LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA", publicado en la Gaceta Nº 274 del 17 de noviembre del 2020, iniciativa de la Diputada Franggi Nicolas Solano, con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. Generalidades del proyecto de ley:

La presente iniciativa de ley pretende incorporar un nuevo transitorio III, a la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, CONAPE, Ley N° 6041, del 18 de enero de 1977. En esta norma transitoria se pretende incluir una moratoria para las deudas que se generen en CONAPE, desde la entrada en vigencia de esta ley, y hasta doce meses después de esta fecha.

Las deudas que se verán contempladas en esta moratoria serán aquellas originadas en la falta de pago, en pagos realizados pasados los plazos acordados contractualmente o también en aquellos pagos realizados en forma parcial de aquellos créditos otorgados por CONAPE, con el objeto de cancelar deudas adquiridas en razón de procesos de estudio.

Se establece en la norma propuesta que serán objeto de este beneficio aquellos deudores o fiadores que se hayan visto directamente afectados por la emergencia nacional ocasionada por la Pandemia del Covid 19. Dentro de esta propuesta se pretende también incluir aquellos procesos de cobro iniciados desde marzo de 2020. Expediente N° 22.291 3

II. Respuestas a consultas: Los criterios recibidos se resumen en el cuadro a continuación: Ente que envía el criterio Resumen del criterio

- Corte Suprema de Justicia

La consulta se devuelve sin pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos que según regula el artículo 167 de la Constitución Política son los que requieren un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

- Contraloría General de la República

Es oportuno indicar que el Órgano Contralor realiza el presente análisis teniendo en cuenta la emergencia sanitaria que enfrenta el país y la consecuente necesidad de definir

acciones de contención y gestión viables tanto jurídica como financieramente, siempre dentro de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto de ley que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que por su especialidad, le corresponde a otras instancias analizar.(…) (…) Aunado a lo anterior, se considera necesario insistir en que para la promulgación de leyes como la pretendida, es indispensable que exista claridad en cuanto a los criterios para la determinación de quiénes podrán acceder a este tipo beneficios, cuáles serán los medios probatorios idóneos para demostrar su cumplimiento y la definición de controles para su verificación. Además, se establece un plazo fijo de 12 meses para conceder moratoria, independientemente de un eventual cambio en las condiciones de los beneficiarios, Expediente N° 22.291 4 de manera que se considera relevante el establecimiento de valoraciones posteriores dentro del plazo otorgado con el fin de determinar si la condición se mantiene o no. (…)

- Ministerio de Hacienda

(…) Este Ministerio estima necesario que el proyecto de ley incorpore una especificación de los medios de prueba que serán admisibles, que justifiquen realmente un tipo de afectación que no permita cumplir con los compromisos adquiridos con CONAPE. Adicionalmente, se desconoce si la entidad tiene un plan de contingencia para evitar una insolvencia de recursos en su funcionamiento normal, para ello es en suma recomendable que se consulte el expediente a CONAPE, pues, sus actividades, planes y cumplimiento de objetivos podrían verse afectados por este proyecto de ley. (…)

- Procuraduría General de la República.

(…) el proyecto de Ley estaría violentando la autonomía administrativa pues la iniciativa legislativa implicaría, de un extremo, impedir que la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación ejerza sus competencias y derechos como acreedor para exigir el cumplimiento de las obligaciones a su favor, pero además minaría las atribuciones de la Comisión en orden a establecer su Plan Anual de Colocaciones. Adviértase que el proyecto de Ley, a pesar de que así se plantea en su exposición de motivos, no propone una autorización para que la Comisión establezca un programa temporal de moratoria por el Estado de Emergencia del COVID 19 – cosa que no violentaría la autonomía de CONAPE-; sino que, la iniciativa, más bien, otorgaría la Expediente N° 22.291 5 moratoria violentando la autonomía administrativa de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación. (…) (…) conviene indicar que, en principio, el otorgamiento del subsidio que constituiría la moratoria, estaría justificado en el Estado de Emergencia declarado por la pandemia del Covid 19 y que podría haber hecho difícil o imposible el pago de las obligaciones por parte de los deudores de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación. El fin público de este subsidio sería evitar una crisis financiera en el sector del crédito educativo ocasionado por un alud de defaults financieros de parte de los deudores de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación. Esto en ocasión de una Emergencia Nacional. (Adviértase que, en otra ocasión, la Procuraduría ha advertido que la posibilidad de otorgar moratorias en relación con deudas con instituciones públicas, está supeditada a la existencia real de un Estado de Emergencia, ver C-243-2005 de 4 de julio de 2005). (…)

IV. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

El presente proyecto de ley tiene informe del Departamento de Servicios Técnicos con fecha del 29 de setiembre de 2021, consecutivo AL-DEST- IJU -213-2021, el cual nos indica en el análisis del articulado lo siguiente:

III. ANALISIS DEL ARTICULADO Tal como se ha señalado, la iniciativa en análisis cuenta con un Artículo Único, en el cual se propone la incorporación de un nuevo Transitorio III, a la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación, CONAPE, Ley N° 6041, con el objeto de otorgar una moratoria al pago de los préstamos del Conape.

En primer termino debemos señalar que los fondos de capital con los que el CONAPE cuenta para poder realizar su labor de apoyo a la educación en nuestro país son fondos públicos, por lo que para poder considerar una decisión de esta magnitud debe tomarse en cuenta las implicaciones económicas de la aprobación de una moratoria de hasta 12 meses en las finanzas de esta institución. Puesto que puede afectarse el principio constitucional de uso eficiente de los recursos públicos al efecto, de ser que se produzca una desmejora en algún sentido.

Por ello, este tipo de decisiones deben ser fundamentadas en consideraciones de carácter financiero y jurídicas suficientes que deberían estar incluidas en los argumentos expuestos por la proponente en la exposición de motivos de la iniciativa de ley. Lo cual no se observa en el presente caso. No obstante, pueden solicitarse y adjuntarse al expediente de marras a efecto de que pueda tal información ser analizada por la Asamblea Legislativa y así tomar una decisión asida a la ciencia y a la técnica.

Además, debe solicitarse estudio que señale la proporción de deudores que podrían estar viéndose beneficiados en el caso de la aprobación de la iniciativa y las consecuencias financieras para la institución, de tal forma que los señores y señoras diputados puedan tomar una responsable decisión informada. Ha de recordarse que, a pesar de lo loable que pueda ser la propuesta, la toma de decisiones legislativas han de estar orientadas a satisfacer el interés general, entendido como la sumatoria de todos los intereses individuales (en ese sentido, Ley General de la Administración Pública). De allí el sustento constitucional del principio de uso eficiente de los recursos públicos.

Ahora bien, cabe indicar que esta norma transitoria está compuesta por tres párrafos los cuales desarrollaremos de seguido: En el párrafo primero se establece conceder una moratoria para aquellas obligaciones que se hayan generado desde la fecha de entrada en vigencia del presente transitorio y hasta doce meses después. Estas deudas encontraran su origen en la falta de pago, los pagos realizados fuera del acuerdo contractual o en pagos parciales de estas obligaciones para con CONAPE. Expediente N° 22.291 7 Por su parte el párrafo tercero, amplia la cobertura de esta moratoria a los procesos de cobro iniciados desde marzo de 2020, y se establece de igual manera una moratoria de 12 meses.

Con respecto a la redacción de estos párrafos esta asesoría considera que existe falta de claridad en los mismos y, con ello, se vulneran los principios de legalidad y de seguridad

jurídica. Pues, en primera instancia la redacción de la norma se vería beneficiada, si ambos supuestos se redactaran en forma conjunta, dado que un grupo estaría viéndose beneficiado a partir de la aprobación de esta ley y los segundos desde marzo 2020, además no queda claro de la redacción de la norma si los requisitos incluidos en el párrafo tercero serán compartidos por ambos grupos de deudores.

Al respecto , es importante señalar que la Sala Constitucional ha considerado al Principio de Seguridad Jurídica como parámetro de constitucionalidad, de tal forma que el mismo debe ser observado y aplicado dentro de la legislación nacional. De tal forma, la Sala ha definido que dicho principio resulta ser pilar fundamental para la adecuada elaboración de disposiciones con contenidos normativos y, por lo tanto, su incorporación es parte de una adecuada técnica legislativa. Por lo que, obviar dicho principio implica posibles roces de constitucionalidad. Al respecto la propia Sala, ha señalado:

En general las normas jurídicas, para ser constitucionales, deben tener un mínimo de rigor técnico que brinde una cierta seguridad jurídica sobre lo que se pretende disponer, y en este sentido es que esta Sala considera que los párrafos segundo y tercero resultan inconstitucionales y así se debe declarar.

En el presente caso, se encuentra que carece de este rigor técnico la propuesta normativa puesto que:
• No se precisa claramente los requisitos que deberán cumplir las personas beneficiadas, por esta moratoria al describirse estas en dos párrafos distintos, y los requisitos incorporados en el párrafo segundo.
• No se establece con claridad las implicaciones jurídicas de la frase “los procesos de cobro”, pues no se establece si este proceso se refiere a un administrativo, judicial o simplemente parte de los tramites cobratorios ordinarios de la institución
• El periodo de tiempo que será objeto del beneficio de la moratoria de los deudores no se establece en forma clara y concisa. Por una parte, se plantea que las deudas generadas posteriores a la entrada en vigencia de esta ley gozarán de 12 meses de moratoria y de seguido en el párrafo tercero, se hace referencia a aquellos deudores afectados desde marzo del 2020, por lo que ambos periodos no coinciden en la cantidad de meses en que esta moratoria se aplique.

Estas circunstancias, evidencian que, de ser aprobada esta iniciativa tal cual se propone en el proyecto de ley, los operadores jurídicos de la norma tendrían que definir condiciones y plazos que no se encuentran claramente incorporadas en la redacción propuesta, tal y como debería darse. Situación que deviene en el incumplimiento del Principio de legalidad, así como al de Seguridad Jurídica, por las mismas razones de falta de claridad en su redacción. Las cuales implican que no se disponen parámetros precisos para la Administración futura operadora de la norma, así como la certeza para los administrados respecto a sus reales alcances. Respecto al Principio de Legalidad3 , cabe señalar que el mismo es pilar en las actuaciones de la Administración Pública. Este principio establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido. De esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación de la Administración frente a los ciudadanos, dicha premisa está incorporada en nuestro marco legal, en el Artículo 11 de la Constitución Política y en los Artículos 11 y

13 de la Ley General de la Administración Pública. La Sala Constitucional en el Voto 440-98, citado en la Opinión Jurídica de esta Procuraduría O.J.-030-2.000 de 24 de marzo de este año, "ha sostenido la tesis de que, en el Estado de derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico.". Así, la Sala expresó que "toda autoridad e institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas solo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto."4. El principio de legalidad implica: "que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce "el principio de juridicidad de la Administración". En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación." (Voto 897-98 y dictamen de esta Procuraduría C-008-2000 de 25 de enero de este año). Por lo tanto, la Administración Pública, y consecuentemente, la Asamblea Legislativa, que también es parte de esta, debe sujetar necesaria e imperiosamente sus actuaciones al bloque de legalidad, entendido este como "todo el orden jurídico y no sólo a la ley formalmente emanada de la Asamblea Legislativa. Su consecuencia fundamental es que la Administración requiere de una habilitación del ordenamiento para actuar."5 La “seguridad jurídica” es un “principio” del derecho, universalmente reconocido, que se basa en la «certeza del derecho», tanto en el ámbito de su publicidad como en redacción, su aplicación, y significa; representa la seguridad de conocer, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público de forma previa.

Si bien es cierto la iniciativa de ley conlleva una intención muy loable, como se dijo, y busca una solución a una situación económica apremiante para un importante sector de la población, dados los alcances indicados, se tiene por conclusión que la iniciativa en estudio:

• Carece la iniciativa de ley la información financiera requerida para una adecuada e informada toma de decisión de las señoras y señores diputados.
• Con el objetivo que la iniciativa de ley no presente roces de constitucionalidad se recomienda mejorar la redacción de la norma en los términos señalados. • Debe aclararse en forma específica los requisitos que deberán cumplir los deudores beneficiados en los dos supuestos establecidos en la norma.
• Establecer si en ambos supuestos se verán beneficiados tanto deudores como fiadores.
• Por último, recomendamos la corrección del título de la iniciativa con el fin de especificar claramente la población meta de la iniciativa.

V. Audiencias recibidas:

No se recibieron audiencias sobre el expediente.

VI. Análisis y conclusiones:

De las consultas realizadas y del Informe de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa se desprenden las siguientes conclusiones:

- Resulta necesario que el proyecto contemplara una especificación de los medios de prueba que serán admisibles, que justifiquen realmente un tipo de afectación que no permita cumplir con los compromisos adquiridos con CONAPE, el cual no tiene

- El proyecto no propone una autorización para que la Comisión establezca un programa temporal de moratoria por el Estado de Emergencia del COVID 19, 6 Aspecto señalado en el aparte dedicado a la Técnica Legislativa. Expediente N° 22.291 11 sino que, la iniciativa, más bien, otorgaría la moratoria violentando la autonomía administrativa de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación

- El proyecto no cuenta con la información financiera requerida para una adecuada toma de decisión de las y los legisladores.

- La propuesta de ley se da en el contexto de las medidas para solventar la necesidad acaecida por la emergencia nacional sufrida como consecuencia de la declaratoria de la Pandemia por el Covid-19, siendo que ha este momento el proyecto de ley pierde interés actual, y los efectos de la misma podrían ser contrarios a los pretendidos en el momento de su presentación.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las suscritas Diputaciones rendimos el presente DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO sobre el proyecto de ley: LEY PARA LA AUTORIZACIÓN DE UNA MORATORIA POR UN AÑO DE LOS PAGOS A CONAPE PARA LAS PERSONAS AFECTADAS POR LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA, tramitado bajo el expediente N.° 22291

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los veintidós días del mes de agosto de 2023.

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Waldo Agüero Sanabria

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Katherine Andrea Moreira Brown

Kattia Rivera Soto

Monserrat Ruíz Guevara

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Rubén Ismael Mora Villalta
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando